



**КОНВЕНЦИЯ ПО ОХРАНЕ И ИСПОЛЬЗОВАНИЮ  
ТРАНСГРАНИЧНЫХ  
ВОДОТОКОВ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ОЗЕР**

*Сеть экспертов ЕЭК/ЮНЕП по вопросам участия  
общественности и обеспечения соблюдения*

*СПРАВОЧНОЕ РУКОВОДСТВО ПО УЧАСТИЮ  
ОБЩЕСТВЕННОСТИ В УПРАВЛЕНИИ  
ВОДОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ  
И  
РАМКАМ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СОБЛЮДЕНИЯ  
СОГЛАШЕНИЙ ПО ТРАНСГРАНИЧНЫМ ВОДАМ*

Подготовлено группой приглашенных экспертов под общим руководством  
проф. В. Какебеке (руководитель проекта, Нидерланды) при содействии  
со стороны д-ра П. Вутерс (Соединенное Королевство) и  
г-жи Н. Бауман (Нидерланды)



Организация Объединенных Наций  
Нью-Йорк и Женева, февраль 2000 года

## ПРИМЕЧАНИЯ

**Употребляемые обозначения и изложение материала в настоящем издании не означают выражения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций какого бы то ни было мнения относительно правового статуса страны, территории, города или района, или их властей, или относительно делимитации их границ.**

*Подготовка и публикация этих руководящих принципов стали возможными благодаря финансовой поддержке со стороны министерства жилищного строительства, устройства территорий и охраны окружающей среды Нидерландов.*

*Точки зрения, изложенные в настоящем документе, выражают мнение приглашенных экспертов и необязательно отражают точки зрения их организаций и учреждений.*

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Документ "Управление водохозяйственной деятельностью: Справочное руководство по участию общественности и обеспечению соблюдения соглашений" был подготовлен секретариатом Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций и Европейским региональным отделением Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде с целью способствовать полному и эффективному осуществлению Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Хельсинки, 1992 год), более широко известной под названием "Конвенция по водам".

Публикация этого издания непосредственно предусмотрена в рамках проекта "Стратегия и рамки для обеспечения соблюдения соглашений по трансграничным водам и справочное руководство по участию общественности в управлении водохозяйственной деятельностью", который осуществлялся при финансовой поддержке и помощи со стороны министерства жилищного строительства, устройства территорий и охраны окружающей среды Нидерландов. Это издание было подготовлено группой в составе 22 экспертов, работающих в государственных органах, международных организациях, университетах и НПО.

На протяжении длительного периода времени ЕЭК ООН и ЮНЕП осуществляют сотрудничество в области пресных вод, в особенности трансграничных вод, и морской среды. Используя наши исследования, рекомендации, руководящие принципы, кодексы практических мер и конвенции, мы способствовали созданию новой модели сотрудничества в регионе с целью предупреждения конфликтов и обеспечения разумного и справедливого использования трансграничных вод.

Существует вполне реальная необходимость в предупреждении вызываемого деятельностью человека ухудшения состояния естественных водотоков, такого, как заболачивание, высыхание эстуариев и сильно увлажненных земель. В последние годы в ходе ликвидации последствий связанных с водой стихийных бедствий нам удалось углубить понимание и осознание особенностей региональных водных систем. Одновременно в контексте все увеличивающегося числа связанных с водой споров этот вопрос включается в число наиболее приоритетных вопросов, указываемых в программе политических действий. Совершенно ясно, что использование водных ресурсов и объектов в рамках одной страны уже не может рассматриваться в отрыве от его воздействия на соседние страны. Международные правовые документы могут способствовать предупреждению связанных с водой конфликтов и обеспечить устойчивое использование пресных вод.

В отношении Конвенции по водам и Протокола по проблемам воды и здоровья к ней (Лондон, 1999 год) необходимо также разработать механизмы, направленные на содействие обеспечению более эффективного соблюдения их положений, а также на установление неконфронтационных, несудебных и консультативных процедур с целью

рассмотрения процесса их соблюдения и разрешения споров. Стратегия действий в области соблюдения положений Конвенции по водам не только обеспечивает более эффективное осуществление этой Конвенции, но и может также оказаться полезной для эффективного управления водохозяйственной деятельностью за пределами Европы и на глобальном уровне.

Широкое участие общественности в процессе принятия решений и обеспечение доступа к информации в равной степени являются предпосылками для успешного управления водохозяйственной деятельностью. Все большее число стран, как развитых, так и развивающихся, признают эту необходимость, как об этом свидетельствует в Европе такой факт, как принятие Конвенции ЕЭК ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхус, 1998 год). Что касается вопроса о соблюдении, то некоторые положения Конвенции по водам уже в настоящее время способствуют участию общественности в этом процессе.

Поэтому как стратегия, так и руководящие принципы являются важными механизмами не только в контексте Конвенции по водам, но и для обеспечения участия общественности в управлении водохозяйственной деятельностью в рамках речных бассейнов и в решении других экологических вопросов в других регионах и даже на глобальном уровне. Мы надеемся, что эта публикация позволит повысить уровень транспарентности водохозяйственной деятельности в рамках речных бассейнов во многих районах мира.



Ив Бертело  
Исполнительный секретарь  
Европейской экономической комиссии  
Организации Объединенных Наций



Клаус Топфер  
Исполнительный директор  
Программы Организации Объединенных  
Наций по окружающей среде

## Обоснование совместного проекта ЕЭК ООН – ЮНЕП

### Введение

Экономическая и экологическая значимость трансграничных водотоков и международных озер в регионе ЕЭК ООН находит свое отражение в том, что в этом регионе насчитывается более 150 крупных трансграничных рек и свыше 20 крупных международных озер. В Западной и Центральной Европе было установлено около 100 трансграничных водоносных горизонтов. Трансграничные поверхностные и подземные воды также являются общей особенностью и других регионов мира. Например, свыше 245 речных бассейнов расположены на территории двух и более государств. Около 40% населения мира и 50% его территории находятся в прямой или вероятной зависимости от вод этих речных бассейнов <sup>1/</sup>.

На протяжении многих десятилетий эти трансграничные воды играли важную экономическую роль, однако при этом не уделялось какого-либо особого внимания вопросу о предотвращении, ограничении и сокращении вредного трансграничного воздействия. Это положение изменилось в последние десятилетия, когда необходимость и преимущества сотрудничества в области охраны и устойчивого использования трансграничных вод получили широкое признание в различных странах.

В регионе ЕЭК ООН сотрудничество в области трансграничных вод с самого начала строилось на базе ряда основополагающих принципов. Особенно в течение последнего десятилетия ЕЭК ООН, ЮНЕП и другие организации выступали в поддержку использования согласованного регионального подхода к решению водных проблем и способствовали разработке и осуществлению новой модели сотрудничества на европейском и глобальном уровнях: предупреждение возникновения споров, связанных с водой, в соответствии с принципами разумного и справедливого использования трансграничных вод. Такие принципы и подходы, как принцип "загрязнитель платит", принцип принятия мер предосторожности и экосистемный подход к управлению водохозяйственной деятельностью, стали основой механизмов, обеспечивающих устойчивое использование трансграничных вод и защиту здоровья и безопасности человека.

В соответствии с вышеупомянутым экосистемным подходом к управлению водохозяйственной деятельностью вся территория водосборной площади рассматривается как единица природной среды для целей комплексного управления

водохозяйственной деятельностью. В качестве последующего шага на пути обеспечения управления всей водосборной площадью следует также осуществлять охрану прибрежных зон и морской среды. В этом контексте содержащиеся в настоящем документе рекомендации могли бы быть также полезными для тех, кто занимается рациональным использованием прибрежных зон и охраной морских ресурсов.

В регионе ЕЭК ООН ряд соглашений по трансграничным водам, заключенных между прибрежными государствами, а также рекомендации, руководящие принципы и кодексы практики, принятые государствами – членами ЕЭК ООН, были положены в основу юридически обязательной конвенции, а именно Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (ниже называемой "Конвенция ЕЭК ООН по водам"), которая была принята в Хельсинки 17 марта 1992 года и вступила в силу 6 октября 1996 года. По случаю проведения третьей Конференции министров "Окружающая среда и здоровье" 17 июня 1999 года в Лондоне был принят дополнительный протокол к Конвенции, а именно протокол по проблемам воды и здоровья.

Опыт, накопленный в европейском контексте, может, вероятно, оказаться ценным для других регионов мира с учетом того, что объем использования пресных вод для целей удовлетворения потребностей человека (т.е. использование питьевой воды, орошение, промышленное использование воды) на глобальном уровне возрос в шесть раз в период 1990-1995 годов, т.е. вдвое по сравнению с ростом населения мира, и что во многих развивающихся странах также возникли такие проблемы, как загрязнение рек, озер и подземных вод. Уже в настоящее время около одной трети населения мира проживает в странах, в которых отмечается умеренная или значительная нехватка воды. Эти проблемы являются наиболее острыми в Африке и западной Азии, однако уже в настоящее время во многих других регионах нехватка воды является одним из основных препятствий на пути промышленного и социально-экономического развития. Ряд затрагиваемых этой проблемой стран используют свои воды совместно с другими прибрежными странами, располагающими одними и теми же трансграничными водами. Разрешение споров, касающихся вод, предусматривает, помимо прочего, необходимость ведения переговоров с соседними странами и участия затрагиваемого населения в процессе принятия решений по водохозяйственным проектам, последствия осуществления которых проявляются на местном, национальном или трансграничном уровне.

## I. СОБЛОДЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ СОГЛАШЕНИЙ ПО ВОДАМ

В настоящее время в регионе ЕЭК ООН действуют или были недавно подписаны около 150 соглашений по трансграничным водам. Большинство из них предусматривают эффективные рамки для предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия на окружающую среду<sup>2/</sup>. В дополнение к Конвенции ЕЭК ООН по водам наиболее примечательными являются Конвенция 1994 года о сотрудничестве в области охраны и устойчивого использования реки Дунай и недавно подготовленная Конвенция о защите Рейна (Роттердам, 22 января 1998 года), которые применяются в отношении речных бассейнов, находящихся на территории пяти или более стран. В настоящее время пересматриваются другие действующие соглашения, заключенные между двумя или тремя странами, с целью осуществления целей, предусмотренных в конвенции ЕЭК ООН по водам.

Успешное осуществление Конвенции ЕЭК ООН по водам, а также всех других двусторонних и многосторонних соглашений по трансграничным водам зависит от их эффективного осуществления, соблюдения и применения Сторонами. Однако следует отметить, что неспособность обеспечить соблюдение положений таких договоров лишь в редких случаях является результатом преднамеренно проводимой политики и, скорее, вызывается несовершенством административной, экономической или технической инфраструктуры. Кроме того, в свете этих недостатков государства в целом не желают подчиняться решениям, принимаемым третьей стороной. В этой связи и с учетом характерных особенностей экологических споров в рамках природоохранных соглашений все чаще проявляется тенденция предусматривать "позитивные меры" или механизмы для укрепления структуры их соблюдения и не ориентироваться на традиционные системы контроля за их выполнением и обеспечения их соблюдения.

Однако Конвенция ЕЭК ООН по водам, как и большинство других международных соглашений, не содержит каких-либо четко сформулированных положений, касающихся соблюдения. Тем не менее в контексте этой Конвенции ряд положений предназначены для содействия достижению ее общих целей. Например, "Положения, касающиеся прибрежных Сторон", содержащиеся в части II Конвенции, охватывают ряд вопросов, включая консультации (статья 10), совместные мониторинг и оценку (статья 11), совместные исследования и разработки (статья 12), обмен информацией (статья 13), взаимную помощь (статья 15) и информирование общественности (статья 16).

Вместе с тем существует вполне реальная необходимость в механизмах как в отношении Конвенции ЕЭК ООН по водам, так и ее Протокола по проблемам воды и здоровья, которые способствовали бы более эффективному соблюдению их положений (например, передача технологии, финансовые механизмы, наращивание потенциала), а также применению неконфронтационных, внесудебных и консультативных процедур для рассмотрения соблюдения. Примерами таких механизмов могут служить механизмы определения факта несоблюдения положений Монреальского протокола 1987 года по веществам, разрушающим озоновый слой, и созданный в 1997 году в рамках Конвенции ЕЭК/ООН о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 года Комитет по осуществлению для рассмотрения вопросов соблюдения.

Основы для создания таких механизмов могут быть обнаружены в рамках самой Конвенции ЕЭК ООН по водам; они могут быть созданы путем разработки двусторонних/многосторонних соглашений, подготавливаемых в соответствии с пунктом 1 статьи 9 Конвенции, в котором предусматривается, что:

"Прибрежные Стороны на основе равенства и взаимности заключают двусторонние или многосторонние соглашения или другие договоренности в тех случаях, когда таковых пока еще не имеется, или вносят изменения в существующие соглашения или договоренности, где это необходимо в целях устранения противоречий с основными принципами настоящей Конвенции, с тем чтобы определить свои взаимоотношения и поведение в области предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия. Прибрежные Стороны конкретно устанавливают границы водосбора или его части (частей), в отношении которых осуществляется сотрудничество. Эти соглашения или договоренности охватывают соответствующие вопросы, затрагиваемые настоящей Конвенцией, а также любые другие вопросы, по которым прибрежные Стороны могут посчитать необходимым осуществлять сотрудничество". (подчеркнуто нами)

В Протоколе по проблемам воды и здоровья осуществляется дальнейшее развитие вышеуказанных положений для обеспечения соблюдения предусмотренных в нем целей, целевых показателей и контрольных сроков. Помимо положений, содержащихся в статье 7 "Обзор и оценка прогресса" и в статье 8 "Системы реагирования", в статье 15 "Рассмотрение соблюдения" Протокола устанавливаются конкретные цели процесса соблюдения. В этой статье Сторонам, в частности, предлагается определить многосторонние меры по контролю за соблюдением,

имеющие неконфронтационный, несудебный и консультативный характер. Такие механизмы, которые будут определены Сторонами на их первом совещании, также предусматривают соответствующее участие общественности.

Таким образом, в качестве первого шага стратегия и рамки необходимы для обеспечения соблюдения положений Конвенции ЕЭК ООН по водам и ее Протокола по проблемам воды и здоровья, на базе которых в качестве второго шага можно было бы формировать вышеуказанные "многосторонние механизмы". Соответственно пути и средства должного привлечения общественности можно было бы рассматривать<sup>3/</sup> в качестве неотъемлемой части деятельности в области обеспечения соблюдения. Разработка стратегии и рамок участия общественности в управлении водохозяйственной деятельностью является следующим важным шагом на пути обеспечения соблюдения. Результаты деятельности по обоим направлениям обеспечат более эффективное осуществление Конвенции и Протокола к ней. Они будут также способствовать управлению водохозяйственной деятельностью в других регионах мира, т.е. достижению цели, сформулированной Сторонами Конвенции ЕЭК ООН по водам в их Хельсинкской декларации.<sup>4/</sup>

## II. УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ

Среди правительств находит все более широкое признание тот факт, что режим, регламентирующий состояние окружающей среды, должен учитывать все самые разнообразные аспекты, и что все соответствующие заинтересованные стороны должны участвовать в процессе принятия решений. В принципе 10 Рио-де-Жанейрской декларации указывается, что:

"Экологические вопросы решаются наиболее эффективным образом при участии всех заинтересованных граждан – на соответствующем уровне. На национальном уровне каждый человек должен иметь соответствующий доступ к информации, касающейся окружающей среды, которая имеется в распоряжении государственных органов, включая информацию об опасных материалах и деятельности в их общинах, и возможность участвовать в процессах принятия решений. Государства развивают и поощряют информированность и участие населения путем широкого предоставления информации. Обеспечивается эффективная возможность использовать судебные и административные процедуры, включая возмещение и средства судебной защиты".

И действительно, широкое участие общественности в процессе принятия решений и доступ к экологической информации являются важнейшими элементами всех разделов "Повестки дня на XXI век", поскольку в сочетании с более высоким уровнем ответственности они составляют основу концепции устойчивого развития. С точки зрения глобальной перспективы многие страны как развитые, так и развивающиеся обеспечили должный учет концепций участия общественности и доступа к этой информации, в то время как другие страны затронули эти вопросы весьма поверхностно.

С точки зрения региональной перспективы ЕЭК ООН оперативно отреагировала на эти вопросы посредством разработки Конвенции ЕЭК ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, принятой в 1998 году в Орхусе (ниже называемой "Орхусская конвенция"). Следует также отметить, что Орхусская конвенция основывается на принципе 10 Рио-де-Жанейрской декларации и содержит ссылки на него в своей преамбуле.

Как и в случае вопроса об обеспечении соблюдения, ряд положений Конвенции ЕЭК ООН по водам уже сейчас могут рассматриваться в качестве положений, способствующих участию общественности. Например, в статье 16 предусматривается, в частности, что "прибрежные Стороны обеспечивают информирование общественности о состоянии трансграничных вод, мерах, принимаемых или планируемых с целью предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия, а также об эффективности этих мер".

Для достижения указываемых в нем целей и решения задачи по их достижению в Протоколе по проблемам воды и здоровья предусматривается дальнейшее развитие этого вопроса путем указания того, что Сторонам следует обеспечивать участие общественности в процессе принятия решений (пункт 2 статья 6). В соответствии с пунктом 3 г) статьи 16 Стороны на своих совещаниях "...рассматривают необходимость принятия дальнейших мер, касающихся доступа к информации, участия общественности в процессе принятия решений и доступа общественности к процедурам пересмотра решений в судебном и административном порядке в рамках настоящего Протокола в свете опыта, приобретенного по этим вопросам на других международных форумах". Следует отметить, что ссылка на "другие международные форумы", является более широкой по сравнению со ссылкой на Орхусскую конвенцию, сделанной в предыдущем проекте Протокола.

Еще одной уникальной особенностью Протокола является наличие обязательных положений об участии НПО. В соответствии с пунктом 3 f) статьи 16 Стороны должны определять "...условия участия других компетентных международных правительственных и неправительственных органов во всех совещаниях и других видах деятельности, связанных с достижением целей настоящего Протокола". Международные НПО, обладающие компетенцией в области управления трансграничными водами, действительно участвуют в деятельности в рамках Конвенции. Некоторым из них было даже предложено возглавить деятельность по дальнейшей разработке элементов программы работы, как, например, обстояло дело в случае нынешнего проекта в области обеспечения соблюдения и участия общественности и в ряде других мероприятий. Это также относится и к деятельности по Протоколу: международные НПО, имеющие опыт в области решения проблем воды и здоровья, участвовали как в деятельности Целевой группы, подготовившей проект Протокола, так и в переговорах по нему.

Помимо требования о доступе к экологической информации (статья 4), в Орхусской конвенции также содержится положение о том, что Стороны должны предусматривать соответствующие практические и/или другие положения в отношении участия общественности в рамках открытой и справедливой структуры в процессе подготовки планов и программ, связанных с окружающей средой (статья 7).

Как и в случае вопроса об обеспечении соблюдения, могут быть приняты соответствующие меры для обеспечения участия общественности в процессе принятия решений в соответствии с положениями Орхусской конвенции посредством разработки двусторонних/многосторонних соглашений, подготавливаемых согласно пункту 1 статьи 9 Конвенции ЕЭК ООН по водам. В этом отношении необходимо разработать руководящие принципы, обеспечивающие эффективность таких двусторонних или многосторонних соглашений.

Кроме того, необходимость в таких руководящих принципах становится очевидной при изучении различных правовых систем, юридических процедур участия общественности и традиций участия общественности в странах ЕЭК ООН, а также различных примеров успешного участия общественности, рассматриваемых в приложении к проекту руководящих принципов.

Помимо этого, разработка руководящих принципов приобретает важное значение как в контексте Конвенции ЕЭК ООН по водам, так и в более широком контексте, т.е. в контексте участия общественности в разработке планов управления водохозяйственной деятельностью, охватывающих всю площадь речных бассейнов и их связи с целью охраны прибрежных зон и морской среды в других регионах мира. Это совместимо с целями Орхусской конвенции, которая может быть ратифицирована государствами, расположенными за пределами региона ЕЭК ООН (пункт 3 статьи 19), и с решением 20/4 Совета управляющих ЮНЕП от 4 февраля 1999 года, в котором Директору-исполнителю предлагается в консультации с правительствами и соответствующими международными организациями искать соответствующие пути наращивания потенциала и расширения доступа в области экологической информации, участия общественности в процессе принятия решений и доступа к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, и в этой связи изучать различные модели национального законодательства, политики и руководящих принципов. Таким образом, руководящие принципы позволят также обеспечить полезный вклад, в частности, в проведение Второго Всемирного водного форума и Конференции министров по водам в Гааге (Нидерланды, 17-22 марта 2000 года), а также в реализацию глобальной стратегии ЮНЕП в области пресных вод.

## ГЛАВА 1:

# УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В УПРАВЛЕНИИ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ

### Введение

Разработка политики и принятие решений в области управления водными ресурсами на основе водосборных площадей <sup>5/</sup> является одним из важных вопросов как для органов власти, так и общественности <sup>6/</sup> 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.

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 [...]".

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).

В Европейском регионе уже принят ряд международных правовых документов<sup>7</sup> 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.

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".

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).

Из вышеприведенного следует, что настоящий проект руководящих принципов призван оказать помощь правительствам и совместным органам <sup>8/</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**

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

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.

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

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.

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.

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.

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.

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**

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

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.

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.

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.

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.

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.

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

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.

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.

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

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.

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

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.

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.

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.

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.

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

а) 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.

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

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.

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.

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.

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.

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

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

### Участие общественности в принятии решений

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

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

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

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

Государства должны определить процедуры участия общественности в принятии решений по конкретным видам деятельности (например, по строительству дамб) на недискриминационной основе.

Государства должны консультироваться с общественностью при выработке своей национальной позиции на переговорах, проводящихся с целью заключения международных соглашений, касающихся трансграничных вод.

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.

Государства должны осуществлять практические меры по наращиванию потенциала в области расширения участия общественности в управлении водными ресурсами.

## Доступ к правосудию

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.

Важно, чтобы общественность была информирована о возможностях отстаивания своих прав в судах.

С целью уменьшения препятствий для доступа к правосудию может быть рассмотрен вопрос о создании соответствующих механизмов оказания правовой и финансовой помощи.

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.

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.

## **V. ПРИМЕРЫ УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В УПРАВЛЕНИИ ВОДОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ**

### Участие общественности в управлении водохозяйственной деятельностью в Англии и Уэльсе

Агентство по охране окружающей среды занимается разработкой 131 плана действий по охране окружающей среды на местах (ЛЕАП), которое охватывает

водосборные бассейны всех рек в Англии и Уэльсе. ЛЕАП представляют собой пятилетние планы действий по улучшению состояния окружающей среды на местах, которые осуществляются Агентством и другими организациями в рамках партнерства.

ЛЕАП опираются на комплексный подход к решению экологических проблем на местном уровне, предусматривающий осуществление мер в масштабе всего водосборного бассейна. Участие общественности и формирование на местном уровне консенсуса в отношении принятия мер рассматриваются в качестве одного из основных преимуществ процесса ЛЕАП. Агентство намерено разработать консультационный проект ЛЕАП в партнерстве с ключевыми заинтересованными сторонами, такими, как местные органы власти, промышленные круги и природоохранные НПО. Эти стороны могут непосредственно участвовать в процессе подготовки плана или могут осуществлять надзор за его подготовкой посредством своего участия в зональных природоохранных группах, которые являются местными консультационными органами, создаваемыми Агентством.

Затем консультационный проект плана публикуется для обсуждения общественностью. Он направляется всем местным организациям, активно занимающимся природоохранной деятельностью, и может быть получен по запросу гражданами. Для его представления и обсуждения выделяется значительное время, и по завершении периода консультаций Агентство публикует итоговый доклад с изложением полученных замечаний и реакции на них Агентства. Затем Агентство публикует утвержденный ЛЕАП по водосборному бассейну соответствующей реки. Ежегодно Агентство в консультации с зональной природоохранной группой проводит обзор ЛЕАП и публикует годовой обзорный доклад. Инициативы, направленные на поощрение участия общественности в ЛЕАП, включают в себя использование Интернет и КД-ПЗУ для распространения информации, использование целевых групп для определения приоритетности существующих на местном уровне проблем и проведение консультаций в рамках местных территориальных образований.

### Бассейн Аральского моря

Водохозяйственный сектор играет чрезвычайно важную роль в данном регионе, и профессиональный уровень управленцев и администраторов высшего звена в этом секторе был весьма высоким. После распада Советского Союза одной из причин ухудшения состояния окружающей среды стала нехватка

квалифицированных кадров. В деле развития людских ресурсов, в особенности на уровне разработки политики в водохозяйственном секторе, особое внимание должно уделяться кампаниям по повышению осведомленности общественности и привлечению к этой работе НПО.

Основными учреждениями, занимающимися вопросами использования и освоения водных ресурсов в бассейне Аральского моря, являются министерства сельского хозяйства и водных ресурсов всех пяти стран (Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Туркменистана, Узбекистана). Главной задачей оперативного управления водными ресурсами является регулирование водоснабжения в целях достижения целевых показателей водораспределения на различных уровнях водопользования. Общими направлениями такой деятельности являются охрана и рациональное использование водных ресурсов, распределение воды в условиях ее дефицита и использование других методов, обеспечивающих удовлетворение потребностей в воде с учетом существующего уровня водообеспеченности. Органы, ведающие вопросами практического осуществления водохозяйственной политики, никогда не были подотчетны общественности в отношении своей деятельности. В большинстве случаев участие общественности сводилось к минимуму. Растущая важность общественного мнения и деятельности НПО получила признание лишь в последние 5-7 лет.

В 1998 году Международный фонд спасения Аральского моря приступил к осуществлению проекта "Управление водными ресурсами и окружающей средой в бассейне Аральского моря" при поддержке ГЭФ и Всемирного банка. Важнейшим элементом этого проекта является деятельность по повышению осведомленности общественности. Его цель заключается в проведении просветительской работы среди населения по вопросам охраны и рационального использования водных ресурсов. Данный проект будет осуществляться в два этапа. Первый этап предусматривает проведение просветительской работы среди директивных органов, которые по-прежнему игнорируют мнение общественности в по вопросам рационального использования и освоения водных ресурсов. На втором этапе правительственные учреждения и органы, ведающие вопросами практического осуществления водохозяйственной политики, должны обеспечить доступ общественности к информации о политике и стратегиях.

## Участие общественности в управлении водохозяйственной деятельностью: новая задача для Армении

В системе законодательства Армении не существует специальных законов или норм, регулирующих участие общественности в управлении водными ресурсами. Однако существующие законы содержат ряд положений, касающихся участия общественности. К этим положениям относится статья 11 "Основ законодательства Армении об охране окружающей среды" (1991 года) и статьи 6, 8 и 10 Закона об оценке воздействия на окружающую среду (1995 года). В этих статьях признается право общественности участвовать в процессе принятия решений, однако в них не определены механизмы осуществления.

К сожалению, общественность не смогла принять широкого участия в слушаниях по планируемым мероприятиям, хотя Закон об оценке воздействия на окружающую среду требует этого. Все еще отсутствует утвержденная правительством процедура организации таких публичных слушаний. Это означает, что принятие решений по вопросам окружающей среды по-прежнему осуществляется без участия общественности.

Участие общественности приобретает еще большую важность в связи с тем, что водосборные площади, в особенности водосборный бассейн озера Севан, имеющего общенациональное значение и привлекающего к себе внимание общественности, находятся в бедственном состоянии.

## Участие НПО в качестве наблюдателей в работе Международной комиссии по охране реки Маас

В Валлонии, одном из регионов Бельгии, река Маас в течение длительного периода рассматривалась в качестве судоходного пути и места сброса муниципальных и промышленных сточных вод. С учетом промышленного спада в Валлонии ее власти рассматривали инвестиции в очистку сточных вод в качестве бесполезной траты денег, поскольку основные выгоды от таких инвестиций извлекли бы расположенные вниз по течению реки Нидерланды, которые на протяжении 25 лет безуспешно пытаются наладить сотрудничество в деле очистки реки Маас.

После принятия Конвенции ЕЭК ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер делегация Валлонии согласилась

создать Международную комиссию по охране реки Маас (МКОРМ), однако выразила свое несогласие с предложениями об установлении конкретных целей в области очистки сточных вод в рамках Соглашения по Конвенции об охране реки Маас, подписанного 26 апреля 1994 года Францией, Нидерландами, столичным регионом Брюссель и Валлонией. Разработка и согласование таких целевых показателей рассматривались делегацией Валлонии в качестве одной из задач МКОРМ. НПО Нидерландов угрожали промышленным предприятиям Валлонии предъявлением гражданских исков и произвели отбор проб вблизи мест сброса промышленных сточных вод в Валлонии. Вследствие этого делегация Валлонии чуть было не покинула стол переговоров. Даже после принятия Конвенции об охране реки Маас власти Валлонии продолжали выступать против участия НПО в пленарных заседаниях МКОРМ, поскольку считали противоправным отбор проб воды.

В то же время в Валлонии была разработана крупномасштабная программа очистки сточных вод. Кроме того, еще одна комиссия – Международная комиссия по защите Рейна от загрязнения - предоставила НПО статус наблюдателей. С учетом этого власти Валлонии согласились поручить одному из членов МКОРМ провести сопоставительный анализ различных вариантов участия НПО в деятельности Комиссии. Для анализа было предложено пять вариантов: участие НПО в подготовительных совещаниях делегаций, проведение МКОРМ консультаций с НПО до начала своих совещаний, участие НПО в совещаниях МКОРМ в качестве членов делегаций, участие НПО в совещаниях МКОРМ в качестве наблюдателей, участие НПО в совещаниях МКОРМ в качестве полноправных членов.

Оценка этих вариантов производилась на основе критериев транспарентности, преимуществ и недостатков. В результате проведенного анализа наиболее предпочтительным был сочтен четвертый вариант, предусматривающий предоставление НПО статуса наблюдателей; было также подчеркнуто, что такие НПО должны носить международный характер.

Однако принятие такого решения потребовало проведения еще целого ряда совещаний МКОРМ, но в конечном итоге на одном из совещаний на уровне министров было достигнуто согласие в отношении того, что НПО могут участвовать в качестве наблюдателей в совещаниях МКОРМ.

## Чудско-Псковское (Пейпси) озеро

Демаркация границы в районе Чудско-Псковского озера между Эстонией и Российской Федерацией была проведена в 1991 году. Для совместного управления трансграничными водами необходимо было разработать международную правовую основу.

Созданная в 1993 году НПО "Проект по озеру Пейпси" содействовала развитию связей и обмену информацией между странами. На тот момент правовая основа сотрудничества по-прежнему находилась в стадии переговоров. НПО "Проект по озеру Пейпси" организовала совещание, давшее возможность эстонским и российским экспертам по окружающей среде встретиться и обсудить будущее сотрудничество.

В рамках проекта экологического мониторинга, осуществлявшегося при поддержке Агентства по охране окружающей среды Швеции, НПО "Проект по озеру Пейпси" создала сервер Интернет, региональный Web-сайт по озеру Пейпси и сеть электронной почты для налаживания связей между официальными лицами и НПО, занимающимися проблемами защиты водных ресурсов Чудско-Псковского озера.

НПО "Проект по озеру Пейпси" представила свои предложения по тексту проекта соглашения между Эстонией и Россией об управлении трансграничными водами между двумя странами с целью поощрения участия общественности, а также участия НПО и местных органов власти в деятельности по охране трансграничных вод между Эстонией и Россией. Большинство этих предложений были включены в текст соглашения, подписанного правительствами Эстонии и России в 1997 году. В соответствии с данным соглашением была создана Совместная комиссия по трансграничным водам. Эстонские и российские официальные лица подчеркнули важность налаживания сотрудничества между двумя странами как на межправительственном, так и местном уровнях. Комиссия создала Рабочую группу по сотрудничеству с НПО, местными органами власти и международными организациями, в состав которой также вошли представители НПО и местных органов власти.

В 1998 году был создан Центр по трансграничному сотрудничеству в качестве организации, координирующей работу НПО. В соответствии с планом работы Эстонско-российской комиссии по трансграничным водам Центр занимается осуществлением Соглашения об использовании трансграничных вод в водосборном

бассейне Чудско-Псковского (Пейпси) озера с привлечением к этой работе общественности и местных органов власти.

## Швеция

В Швеции опробуются различные формы сотрудничества между сторонами, заинтересованными в использовании водосборных бассейнов. Наиболее распространенной формой официального сотрудничества являются "ассоциации по охране водных ресурсов". В настоящее время существует около 60 таких ассоциаций. Основной задачей ассоциаций по охране водных ресурсов является экологический мониторинг, дополняющий мониторинг, осуществляемый властями. Некоторые ассоциации проявили интерес к более активному участию в управлении водосбором, однако отсутствие официальных процедур участия таких ассоциаций препятствует этому.

На сегодняшний день большое внимание уделяется предложенному проекту директивы ЕС, устанавливающей рамочную основу для деятельности Сообщества в области водохозяйственной политики. Ее скорое принятие и вступление в силу окажут значительное воздействие на управление водосборными бассейнами, а также на привлечение к участию в этом процессе заинтересованных сторон. Начато осуществление ряда проектов по изучению административных последствий этой директивы.

В Швеции повышенное внимание в настоящее время уделяется сокращению масштабов загрязнения из диффузных источников, таких, как сельское и лесное хозяйство. Традиционный подход к борьбе с загрязнением, предусматривающий регулирование властями деятельности этих секторов, не во всех случаях, как показывает практика, является наиболее эффективным как с точки зрения затрат, так и путей и методов борьбы с загрязнением из диффузных источников. В настоящее время все больший интерес к себе привлекает вариант, предусматривающий комбинацию регламентирующей деятельности властей с поощрением принятия адаптированных к местным условиям мер. Это создает благоприятные условия для разработки и осуществления новых форм сотрудничества между заинтересованными сторонами, а также для участия общественности.

Одним из недавно начатых проектов является проект "Эрсбакен", в котором участвуют заинтересованные стороны из 13 местных административных образований в районе Нючэпинга, расположенного к югу от Стокгольма. Цель

проекта "Эрбакен" заключается в привлечении общественности и органов власти к природоохранной деятельности. Ожидается, что такое широкое сотрудничество помимо улучшения состояния окружающей среды принесет и другие дополнительные выгоды. Подход заключается в активном информировании всех заинтересованных сторон, в том числе и общественности. Идея, лежащая в основе этого проекта, заключается в том, что все заинтересованные стороны проявят готовность и заинтересованность в разделении ответственности за состояние локальной окружающей среды. Для достижения этого необходимо обеспечить открытость и желание к обмену идеями и обсуждению различных вариантов. Предварительными условиями налаживания такого процесса являются обеспечение свободного и широкого доступа к информации, а также активное участие в процессах принятия решений.

Встреченные в этой области трудности можно кратко изложить следующим образом:

- a) административная система является слишком сложной и неадаптированной для управления водосборными бассейнами;
- b) ныне действующее законодательство является в некоторых случаях противоречивым;
- c) существует большое число заинтересованных сторон с противоположными интересами;
- d) среди заинтересованных сторон существует боязнь изменений.

Кроме того, группа по проекту сделала вывод о том, что общество должно стремиться к поиску новых форм сотрудничества в управлении водосборными бассейнами. Для достижения скорейших и более эффективных результатов в области охраны окружающей среды рекомендуется поощрение инициатив на местном уровне.

## Участие общественности в процессе осуществления Бухарестской конвенции о защите Черного моря от загрязнения 1992 года

В целях осуществления положений Конвенции были приняты следующие меры:

- a) в рамках Экологической программы Черного моря создан Форум НПО по Черному морю;
- b) анализ и участие активно действующих НПО в мероприятиях Форума, таких, как Международный день Черного моря, кампании с использованием информационных автобусов, семинары, экологические уроки, публичные обсуждения по вопросам окружающей среды, очистка пляжей и посадка деревьев во всех странах Черноморского региона;
- c) принятие законодательных мер с целью гарантирования участия общественности в процессе принятия решений по вопросам Черноморского региона;
- d) создание центров экологической информации, образования и ресурсов в Болгарии и Румынии;
- e) программа малых грантов ГЭФ/НПО в целях более рационального использования окружающей среды;
- f) организация национальных форумов с участием НПО в странах Черноморского региона;
- g) создание сети НПО по Черному морю;
- h) учебные мероприятия по вопросам участия общественности и организационного управления для НПО Черноморского региона;

- i) распространение информации среди общественности в Черноморском регионе с использованием информационных писем, буклетов, семинаров, выставок и библиотек.

### Балтийское море

В работе Балтийской комиссии по охране морской среды (Хельсинкская комиссия) участвует 31 наблюдатель от правительств, межправительственных и неправительственных организаций. В настоящее время статус наблюдателя предоставлен 17 неправительственным организациям, которые имеют право участвовать во всех совещаниях и получают все документы заседаний.

В 1992 году Дипломатическая конференция одобрила 20-летнюю программу действий – Совместную всеобъемлющую программу действий по охране окружающей среды Балтийского моря. Она состоит из шести компонентов: политика, законодательство и нормативные акты, укрепление институционального потенциала и развитие людских ресурсов, инвестиционная деятельность, программы управления прибрежными лагунами и сильно увлажненными землями, прикладные исследования и повышение осведомленности общественности и экологическое образование. Была создана Целевая группа по осуществлению программы (ЦГОП), задачей которой является налаживание, поощрение и контроль координации осуществления Совместной всеобъемлющей программы. В работе ЦГОП помимо 14 стран бассейна Балтийского моря, Европейского сообщества, региональных неправительственных организаций и международных финансовых учреждений также участвуют семь неправительственных организаций. Одна из этих организаций, Всемирный фонд природы (ВФП), координирует осуществление программного элемента под названием "Программы управления прибрежными лагунами и сильно увлажненными землями". Была завершена разработка пяти комплексных планов управления прибрежными зонами побережья Балтийского моря, охватывающих экологически уязвимые и экономически ценные районы в Эстонии, Германии, Латвии, Литве, Польше и Российской Федерации. В настоящее время они находятся в стадии осуществления. ВФП продемонстрировал, что НПО могут эффективно выполнять задачи руководителей проектов.

## ГЛАВА 2:

# ЖЕНЕВСКАЯ СТРАТЕГИЯ И РАМКИ ДЛЯ КОНТРОЛЯ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ СОГЛАШЕНИЙ ПО ТРАНСГРАНИЧНЫМ ВОДАМ: ЭЛЕМЕНТЫ ПРЕДЛАГАЕМОЙ ПРОЦЕДУРЫ РАССМОТРЕНИЯ СОБЛЮДЕНИЯ

### Введение

С целью оказания помощи прибрежным государствам с трансграничными водными объектами в их деятельности по существенному совершенствованию соблюдения режимов, регламентирующих охрану и использование их трансграничных водных объектов, в настоящий документ включены предложения по стратегии и рамки для рассмотрения соблюдения. Указываемые ниже элементы могут применяться на международном, региональном и трансграничном уровне и на уровне водосборной площади в контексте двусторонних или многосторонних договоров. Эта схема будет также способствовать совместным органам в соблюдении их обязательств, вытекающих из соглашений по трансграничным водам.

В настоящем документе используются термины, применяющиеся в Конвенции ЕЭК/ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Хельсинки, март 1992 года) и в Протоколе по проблемам воды и здоровья к ней (Лондон, июнь 1999 года), а не в других соглашениях и договоренностях, относящихся к трансграничным водотокам и международным озерам.

## I. ОБЩИЕ СООБРАЖЕНИЯ И ПОДХОДЫ

### Соблюдение международных обязательств

Понятия "осуществление" и "соблюдение" относятся к деятельности государств, направленной на реализацию целей и задач договорного режима <sup>2/</sup>. Соблюдение является неотъемлемым компонентом осуществления и относится к поведению государства с точки зрения выполнения им своих договорных

обязательств. Система соблюдения представляет собой совокупность договорных норм и процедур, направленных на оценку, регламентацию и обеспечение соблюдения. Она обычно используется для установления актов несоблюдения, т.е. действий государства, идущих вразрез с его обязательствами, включая его неспособность обеспечить осуществление основных норм и стандартов; выполнить процедурные требования; или выполнить институциональные обязательства. Эту задачу можно решить посредством разработки процедуры рассмотрения соблюдения.

### Причины несоблюдения

Соблюдение зависит от готовности и способности государства выполнять конкретные договорные обязательства.<sup>10/</sup> Таким образом, "система обеспечения соблюдения должна предвосхищать появление возможных источников или мотивировки несоблюдения Сторонами своих обязательств и определять ответные меры, которые могут позволить преодолеть сопротивление".<sup>11/</sup> К причинам несоблюдения могут относиться неясность и неопределенность договорных формулировок; ограничения, касающиеся способности Сторон осуществлять свои обязательства; и временные аспекты социальных, экономических и политических изменений, предусматриваемых регулирующими договорами.<sup>12/</sup>

### Контроль за соблюдением международных соглашений по водотокам необходим

Соблюдение соглашений по трансграничным водам необходимо для обеспечения устойчивой целостности согласованного режима и для обеспечения мирного процесса управления соответствующими трансграничными водами. С учетом того, что между прибрежными государствами заключено более 500 международных соглашений, контроль за их соблюдением мог бы обеспечить успешное будущее осуществление этих договоренностей. Осуществлению этого процесса способствовала бы оперативная процедура рассмотрения соблюдения.

### Необходимость в процедурах рассмотрения соблюдения

Соглашения по трансграничным водам не предусматривают процедур рассмотрения соблюдения. В отличие от некоторых глобальных природоохранных соглашений, заключенных в недавнее время<sup>13/</sup> большинство соглашений по трансграничным водам не предусматривают контроля за соблюдением. В единственной глобальной конвенции по трансграничным водам, подписанной

недавно, т.е. в Конвенции 1997 года о праве несудоходных видов использования международных водотоков (пока еще не вступила в силу), предусматриваются всего лишь процедуры обязательного установления фактов<sup>14/</sup> и не требуется обеспечения контроля за соблюдением. Государствам рекомендуется разрабатывать процедуры рассмотрения соблюдения в рамках региональных рамочных соглашений<sup>15/</sup>, таких, как Конвенция ЕЭК ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Хельсинки, 1992 год)<sup>16/</sup>. Они должны разрабатывать такие процедуры в рамках дополнительного Протокола 1999 года к этой Конвенции по проблемам воды и здоровья. В недавно принятых региональных соглашениях, касающихся непосредственно<sup>17/</sup> и косвенно<sup>18/</sup> трансграничных вод, также предусматривается необходимость разработки процедур рассмотрения соблюдения.

**Механизмы, не имеющие обязательной юридической силы, и деятельность совместных органов могут повысить эффективность рассмотрения соблюдения**

Механизмы, не имеющие обязательной юридической силы, могут также способствовать обеспечению соблюдения. Не имеющие обязательной юридической силы правовые акты, такие, как руководящие принципы, добровольные меры, целевые показатели и планы действий, могут обеспечить основы и механизмы для рассмотрения соблюдения<sup>19/</sup>. Совместные органы играют важную роль в процессе рассмотрения соблюдения, т.е. посредством контроля за реализацией планов действий и усилиями Сторон, направленными на достижение целей, стандартов и целевых показателей.

## **II. СТРАТЕГИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СОБЛЮДЕНИЯ**

### Основные принципы

Предлагаемые стратегия и рамки для рассмотрения соблюдения основываются на следующих предпосылках:

а) Стороны договариваются контролировать соблюдение своего(их) соглашения(й) по трансграничным водам посредством организации процесса рассмотрения соблюдения. Это обязательство государств может быть отражено в соглашении по трансграничным водам или в последующих договорных документах

или механизмах, включая, например, решение Совещания Сторон или деятельность совместных органов<sup>20/</sup>.

b) процесс рассмотрения соблюдения должен скорее основываться на механизмах, предназначенных для активизации, совершенствования и обеспечения соблюдения, а не на инструментах для контроля за соблюдением, принудительного применения и традиционных судебных механизмах. В этой связи создаваемый режим должен ориентироваться на конструктивные меры и стимулы, направленные на облегчение соблюдения;

c) в идеальном случае договорной документ, включающий процедуру рассмотрения соблюдения, должен иметь обязательную юридическую силу. Однако подлежащие выполнению обязательства могут быть связаны с необязательными в юридическом отношении документами, например такими, как руководящие принципы, добровольные меры, целевые показатели и цели, и могут относиться к оценке предпринятых усилий, а не только достигнутых результатов<sup>21/</sup>.

d) совершенствование процедуры рассмотрения соблюдения в значительной степени обеспечивается путем:

- разработки ясных исходных норм, целей или целевых показателей;
- разработки информационных систем в области соблюдения;
- использования институционального механизма;
- принятия соответствующих ответных мер в связи с проблемами соблюдения, которые, в первую очередь, имеют конструктивный, новаторский, неконфронтационный и несудебный характер и которые дополняют любой режим урегулирования и не зависят от него<sup>22/</sup>

### Основа стратегии

В большинстве соглашений по трансграничным водам, включая недавно принятую Конвенцию ООН по водотокам 1997 года, не предусматривается рассмотрение соблюдения. Однако некоторые договоры, например такие, как Протокол 1999 года по проблемам воды и здоровья к Конвенции ЕЭК ООН по

охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 года, предполагают разработку процедуры рассмотрения соблюдения<sup>23/</sup>. Совершенно ясно, что стратегия рассмотрения соблюдения должна основываться на обязательстве в отношении такой процедуры, согласованной государствами.

Первый элемент стратегии: установление исходного уровня и системы для рассмотрения

Эффективная разработка стратегии соблюдения предусматривает необходимость установления исходного уровня для рассмотрения, т.е. необходимость указания четких обязательств, поддающихся проверке<sup>24/</sup>. Согласованный исходный уровень и метод проверки, разрабатываемые транспарентным образом при непосредственном участии общественности, должны, предпочтительно, устанавливаться до осуществления процедуры рассмотрения соблюдения. Информационная система в области соблюдения (т.е. контроль, представление отчетности, рассмотрение, оценка) должна также согласовываться Сторонами<sup>25/</sup>.

Второй элемент стратегии: установление процедуры рассмотрения соблюдения

Процедура рассмотрения соблюдения должна формулироваться в рамках всеобъемлющего рассмотрения соблюдения и может осуществляться через официальные или неофициальные механизмы. Некоторые ее элементы, т.е. обмен информацией, контроль за осуществлением норм или целей, международная поддержка национальных действий, международное сотрудничество, совместные и согласованные международные действия и т.д., могут предусматриваться в договорном режиме. Однако одни только эти компоненты не могут в достаточной степени обеспечить реализацию эффективного механизма рассмотрения соблюдения.

Третий элемент стратегии: институциональный механизм

Установление официальных процедур контроля за соблюдением следует рассматривать в качестве основного элемента любой процедуры рассмотрения соблюдения. Следует создать институциональный механизм, возможно, в виде комитета по рассмотрению соблюдения, обеспечивающий форум для обсуждения вопросов, касающихся рассмотрения соблюдения, и исключающий необходимость обращения к механизмам урегулирования споров. Процедура рассмотрения могла

бы также открыть возможность для принятия конструктивных вспомогательных мер, направленных на стимулирование соблюдения, таких, например, как техническое консультирование и помощь, разработка финансовых схем стимулирования, и предоставить возможность для получения и обзора данных Сторон о результативности их деятельности в рамках реализации договорного режима.

В тех случаях, когда речь идет о действующем соглашении, наиболее эффективным вариантом действий Сторон, возможно, было бы создание Совещанием Сторон этого договорного документа институционального механизма с целью определения процедуры рассмотрения соблюдения, применяемой в рамках договорного режима. В частности, Совещанию Сторон следует рассмотреть возможность<sup>26/</sup>

- a) создать Комитет по рассмотрению соблюдения с целью рассмотрения соблюдения Сторонами своих обязательств по соответствующей конвенции 27/;
- b) создать Технический комитет, отвечающий за содействие осуществлению процедуры рассмотрения соблюдения (например, путем установления научных стандартов; разработки альтернативных вариантов использования наилучшей имеющейся технологии (НИТ) и т.д.);
- c) определить структуру и функции Комитета по рассмотрению соблюдения и Технического комитета и процедуры рассмотрения соблюдения;
- d) призвать Стороны Конвенции принять решение о необходимости применения структуры, функций и процедур, изложенных в рамках этой процедуры рассмотрения соблюдения, в целях рассмотрения соблюдения сопутствующих или других соответствующих договорных документов;
- e) постановить, что Комитет по рассмотрению соблюдения, а также структура, функции и процедуры, изложенные в договорном документе, следует использовать для рассмотрения соблюдения будущих сопутствующих соглашений в соответствии с положениями этих договорных документов и любыми решениями Сторон по ним.

## Укрепление процедуры рассмотрения соблюдения

В дополнение к вышеуказанным основным требованиям и с целью укрепления процесса соблюдения Совецанию Сторон следует рассмотреть возможность:

- a) проведения совещаний на регулярной основе, по меньшей мере один раз в год, или же делегирования соответствующих полномочий Комитету по рассмотрению соблюдения;
- b) подготовки ориентировочного списка возможных ситуаций, в отношении которых может применяться процедура рассмотрения соблюдения <sup>28/</sup>;
- c) разработки конструктивных стимулирующих программ, предназначенных для расширения и обеспечения возможности соблюдения, таких, например, как программы передачи технологии, наращивания потенциала и финансового стимулирования;
- d) содействия реальному и целенаправленному участию общественности (включая НПО) в процессе рассмотрения соблюдения;
- e) использования достижений в области средств связи и информационной технологии с целью внесения значительного вклада в процесс эффективного рассмотрения соблюдения;
- f) поощрения Сторон к поиску и содействию реализации созидательных мер реагирования для достижения целей договорных режимов, таких, как создание механизмов финансирования, действующих через международные границы и в условиях различных юрисдикций стран с целью оказания эффективной помощи в сокращении уровня загрязнения <sup>29/</sup>;
- g) разработки мер реагирования по итогам рассмотрения соблюдения, носящих неконфронтационный и внесудебный характер, например, проведение консультаций, установление фактов, создание комиссий по расследованию, посредничество, примирительные процедуры и т.д.;

h) поощрения Сторон к рассмотрению инновационных мер на национальном и субрегиональном уровне и на уровне всего водосборного района, которые способствуют соблюдению, таких, например, как добровольные соглашения, содействие совместному рассмотрению соблюдения, инновационные транснациональные договоренности (т.е. соглашения, заключаемые между государством и промышленностью) и т.д.<sup>30/</sup>

#### От стратегии к созданию структурной основы (рамок)

С целью обеспечения осуществления стратегии рассмотрения соблюдения, изложенной выше, ниже предлагаются рамки для рассмотрения соблюдения, которые могут быть утверждены Сторонами соглашения по трансграничным водам. Эти рамки могут быть адаптированы к любому договорному режиму по трансграничным водам.

### **III. РЕАЛИЗАЦИЯ СТРАТЕГИИ СОБЛЮДЕНИЯ: ПРЕДЛАГАЕМЫЕ РАМКИ ДЛЯ ПРОЦЕДУРЫ РАССМОТРЕНИЯ СОБЛЮДЕНИЯ**

#### Мотивировка установления процедуры рассмотрения соблюдения

В зависимости от принятой стратегии первоначальный договорный документ, устанавливающий процедуру рассмотрения соблюдения, может принимать различные формы (т.е. форму протокола, решения Сопредседателя Сторон и т.д. Последний механизм может иметь явные преимущества в сравнении с первым, например в связи с возможностью более простого ведения переговоров, меньшим временем, требующимся для его принятия и вступления в силу). В любом случае при обосновании необходимости в таком документе Сторонам следует:

a) иметь в виду цель обеспечения соблюдения соответствующего соглашения по трансграничным водам;

b) подчеркнуть важность сохранения целостности создаваемых таким образом режимов;

c) подчеркнуть преимущества установленного процесса рассмотрения соблюдения в том, что касается содействия соблюдению и поддержанию целостности согласованных международных режимов;

d) признать процесс соблюдения в качестве коллективного обязательства Сторон и указать на важность достижения консенсуса, укрепления доверия и создания атмосферы доверия к укреплению этого процесса;

e) поддержать принцип участия общественности в процессе рассмотрения соблюдения;

f) сослаться на соответствующие положения соответствующего соглашения по трансграничным водам<sup>31/</sup>;

g) сослаться на важность документа, учреждающего комитет по рассмотрению соблюдения других соглашений по трансграничным водам.

#### Процедура рассмотрения соблюдения: цели

Цели процедуры рассмотрения соблюдения должны заключаться в поощрении, стимулировании и обеспечении процесса эффективного соблюдения соглашения по трансграничным водам, таким образом, который не носит сложного и конфронтационного характера, является транспарентным<sup>32/</sup> и дает Совещанию Сторон право принимать решения, касающиеся проверки и контроля соблюдения.

#### Информационные системы в области соблюдения (представление отчетности, обзор, оценка)

Сторонам следует рассмотреть возможность введения требования, предусматривающего необходимость регулярного представления Сторонами своей отчетности<sup>33/</sup> в Комитет по рассмотрению соблюдения по следующему кругу вопросов:

a) правовые, регламентирующие или другие меры, принятые ими с целью обеспечить соблюдение обязательств по договорному режиму, а также решения и рекомендации, одобренные в соответствии с ним, включая, в частности, меры, принятые с целью предупреждения действий в нарушение этих положений и наказания за них;

b) эффективность указываемых выше мер;

с) проблемы, возникающие в ходе выполнения соответствующих обязательств.

#### Состав Комитета по рассмотрению соблюдения

Комитет по рассмотрению соблюдения должен:

а) состоять из ограниченного числа Сторон договорного режима. В осуществлении процедур проверки соблюдения могут участвовать только Стороны – члены Комитета, добросовестно выполняющие свои обязательства по конвенции, в отношении которой реализуются эти процедуры. Если в результате применения положений этого пункта число членов Комитета уменьшается до уровня, который считается ниже приемлемого, Комитету следует направить данный вопрос на рассмотрение Сессии Сторон;

б) избираться на сменной ротационной основе с целью обеспечения преемственности и регулярного обновления членов;

с) избирать своего Председателя и заместителя Председателя;

д) если не принимается иного решения, проводить свои заседания на регулярной основе. Секретариату следует организовывать проведение и обслуживание заседаний Комитета.

#### Функции Комитета по рассмотрению соблюдения

Комитет по рассмотрению соблюдения должен:

а) проводить периодическое рассмотрение соблюдения Сторонами их обязательств в области представления отчетности;

б) рассматривать любые представления или передаваемые на рассмотрение заявления, направляемые в соответствии с данным договорным документом, с целью обеспечения конструктивного решения;

с) до рассмотрения любого такого представления или передаваемого на рассмотрение заявления убеждаться в том, что качество данных, представленных

Стороной, было оценено соответствующим техническим органом Совещания Сторон или, в надлежащих случаях, экспертом, назначенным Совещанием Сторон <sup>34/</sup>

d) подготавливать по просьбе Совещания Сторон и на основе всего соответствующего опыта, накопленного в ходе осуществления его функций, регулярные доклады о соблюдении обязательств, определенных в рамках договорного режима <sup>35/</sup>

#### Параметры процесса рассмотрения соблюдения

Совещанию Сторон следует рассмотреть возможность составления перечня ситуаций, в отношении которых применяются процедуры рассмотрения соблюдения <sup>36/</sup>

#### **Организация осуществления и транспарентность процесса рассмотрения соблюдения и обеспечение доступа к нему**

Представление может быть передано на изучение Комитета по рассмотрению соблюдения:

a) одной или более Стороной Конвенции, которая может иметь оговорки по вопросу о соблюдении другой Стороной своих обязательств по этому договорному документу. Такое представление следует направлять в письменном виде в секретариат и сопровождать подтверждающей информацией. Секретариату следует в течение двух недель с момента получения представления направить его экземпляр Стороне, соблюдение обязательств которой является предметом обсуждения. Любой ответ и информация в его поддержку следует направлять в секретариат и соответствующей Стороне в течение трех месяцев или такого более длительного периода времени, продолжительность которого может определяться обстоятельствами конкретного дела. Секретариату следует передавать представление и ответ, а также всю подкрепляющую и подтверждающую информацию в Комитет, которому следует рассматривать этот вопрос в максимально сжатые сроки;

b) Стороной, которая приходит к заключению о том, что, несмотря на все свои усилия, она не может или не сможет обеспечить в полной мере соблюдение своих обязательств по Конвенции. Такое представление следует направлять в

письменном виде в секретариат с разъяснением, в частности, конкретных обстоятельств, которые, по мнению этой Стороны, являются причиной, оправдывающей несоблюдение ею своих обязательств. Секретариату надлежит передать представление в Комитет, которому следует рассмотреть его в максимально сжатые сроки <sup>37/</sup>

с) секретариатом, когда ему становится известно о возможном несоблюдении какой-либо Стороной своих обязательств. В данном случае он может просить соответствующую Сторону представить необходимую информацию по этому вопросу. Если секретариат не получает ответа или если этот вопрос не удастся разрешить в течение трех месяцев или такого более длительного периода времени, продолжительность которого может определяться обстоятельствами, связанными с этим конкретным вопросом, секретариату следует довести этот вопрос до сведения Комитета.

#### Сообщения, представляемые общественностью

В ходе привлечения общественности к осуществлению процедуры рассмотрения соблюдения <sup>38/</sup> Сторонам следует уделять особое внимание таким вопросам, как:

а) уместно ли Комитету по рассмотрению соблюдения рассматривать сообщения, представляемые общественностью;

б) масштабы участия общественности в деятельности Комитета по рассмотрению;

с) масштабы участия общественности в процессе принятия решений в рамках процедуры рассмотрения соблюдения;

д) каким образом следует определять "общественность" для целей а)-с) выше с учетом того, что в соответствии с Конвенцией ЕЭК ООН по водам и ее Протоколом по проблемам воды и здоровья "общественность" означает одно или несколько физических или юридических лиц и, в соответствии с национальным законодательством или практикой, их ассоциации, организации и группы <sup>39/</sup>

### Сбор информации

С целью содействия осуществлению своих функций Комитет может:

- a) запрашивать через секретариат дополнительную информацию по рассматриваемым им вопросам;
- b) осуществлять по приглашению соответствующей Стороны сбор информации на территории этой Стороны;
- c) рассматривать любую направленную секретариатом информацию, касающуюся соблюдения Конвенции.

### Право на участие

Стороне, в отношении которой сделано представление или передано соответствующее заявление, следует предоставлять право участвовать в рассмотрении Комитетом этого представления или заявления, однако она не должна участвовать в подготовке и утверждении любого доклада или рекомендаций Комитета.

### Конфиденциальность

Комитету следует обеспечивать конфиденциальность любой информации, которая была предоставлена ему в конфиденциальном порядке.

### Доклад Комитета Совещанию Сторон

Комитету следует представлять доклад о своей деятельности Совещанию Сторон по меньшей мере один раз в год и делать такие рекомендации в отношении соблюдения Конвенции, которые он считает необходимыми с учетом обстоятельств конкретного вопроса.

### Меры, принимаемые в связи с рассмотрением соблюдения

Стороны соглашения, проводящие свои совещания в рамках Совещания Сторон, могут после рассмотрения доклада и любых рекомендаций Комитета определять меры недискриминационного характера с целью достижения полномасштабного соблюдения данного договорного документа, включая меры по содействию соблюдению какой-либо Стороной своих обязательств. Все такие решения следует принимать на основе консенсуса.

### Урегулирование споров и процедура рассмотрения соблюдения

Применение процедуры рассмотрения соблюдения не должно наносить ущерба действию положений об урегулировании споров, содержащихся в соответствующих договорных документах. Комитет по рассмотрению соблюдения должен быть извещен о применении любых процедур урегулирования споров.

-----

## Примечания

- <sup>1</sup> Международные водотоки: расширение сотрудничества и разрешение споров. Материалы семинара Всемирного банка, проведенного в 1998 году. Издание – Salman M.A. Salman and Laurence Boisson de Chazournes. Технический документ Всемирного банка № 414. Специальное издание 1999 года в Серии публикаций по водным проблемам ЕЭК ООН (ECE/MP.WAT/3) содержит русский перевод этих материалов.
- <sup>2</sup> Следует отметить, что термины "окружающая среда" и "трансграничное воздействие", используемые в конвенциях ЕЭК ООН, имеют широкий смысл. Согласно Конвенции ЕЭК ООН по водам и ее Протоколу по проблемам воды и здоровья, "трансграничное воздействие" означает "любые значительные вредные последствия, возникающие в результате изменения состояния трансграничных вод, вызываемого деятельностью человека, физический источник которой расположен полностью или частично в районе, находящемся под юрисдикцией той или иной Стороны, для окружающей среды в районе, находящемся под юрисдикцией другой Стороны. К числу таких последствий для окружающей среды относятся последствия для здоровья и безопасности человека, флоры, фауны, почвы, воздуха, вод, климата, ландшафта и исторических памятников или других материальных объектов или взаимодействие этих факторов; к их числу также относятся последствия для культурного наследия или социально-экономических условий, возникающих в результате изменения этих факторов".
- <sup>3</sup> Необходимо отметить, что не следует делать вывода о том, что любой механизм соблюдения, явно не предусматривающий участия общественности, неизбежно является неудачным, как и не следует делать вывода о том, что участие общественности является неременным условием.
- <sup>4</sup> Хельсинкская декларация, принятая Совещанием Сторон Конвенции ЕЭК ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер в Хельсинки (Финляндия) 4 июля 1997 года. Доклад первого Совещания Сторон. (ECE/MP.WAT/2, приложение I). Организация Объединенных Наций. Нью-Йорк и Женева. 1997 год.
- <sup>5</sup> 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".

<sup>6</sup> "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).

<sup>7</sup> Доступ к информации и участие общественности являются, например, одной из целей директив, уже разработанных и/или принятых Европейским союзом.

<sup>8</sup> "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).

<sup>9</sup> В Повестке дня на XXI век приводится ссылка на процесс "эффективного, полного и незамедлительного осуществления" (глава 39, пункт 8).

<sup>10</sup> Соблюдение – это сложный процесс, включающий как намерение, так и возможности государств "...[и] выбор стратегий должен осуществляться с учетом намерения и возможностей отдельных стран". E. Brown Weiss: *Strengthening National Compliance with International Environmental Agreements, Environmental Policy and Law*, 27(1997), 297.

<sup>11</sup> J. Werksman, *Designing Compliance System for the UN Framework Convention on Climate Change*, in J. CAMERON ET AL, *IMPROVING COMPLIANCE WITH INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL LAW* 92 (1996).

<sup>12</sup> A. Chayes and A.H. Chayes, *THE NEW SOVEREIGNTY: COMPLIANCE WITH INTERNATIONAL AGREEMENTS* 10 (1995). В работе Werksman, примечание 4 выше, предполагается, что государство может: 1) противодействовать соблюдению конвенции в целом; 2) противодействовать ужесточению процедур принятия ответных мер с целью обеспечения соблюдения конвенций; 3) противодействовать использованию таких систем в том случае, если они создаются.

<sup>13</sup> См., в целом, *Study on Dispute Avoidance and Dispute Settlement in International Environmental Law and the Conclusions*, UNEP/GC.20/INF/16[UNEP Study]; кроме того, R. Wolfrum, *Means of Ensuring Compliance with and Enforcement of International Environmental Law*, Hague Academy Course (1998), J. Cameron, et al, *IMPROVING COMPLIANCE WITH INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL LAW* (1996); D.G. Vitor et al, *THE IMPLEMENTATION AND EFFECTIVENESS OF INTERNATIONAL COMMITMENTS* (1998); *Implementation, Compliance and Effectiveness*, Plenary Session, ASIL Proceeding (1997) 50; L. Boisson de Charzournes, *La mise en oeuvre du droit international dans le domaine de la protection de l'environnement: enjeux et defi*, *Revue général de droit unternational public* (1995) 37.

<sup>14</sup> Конвенция о праве несудоходных видов использования международных водотоков. Организация Объединенных Наций. Нью-Йорк, май 1988 года. Статья 33.

<sup>15</sup> Декларация министров окружающей среды стран региона Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций . София, Болгария, 25 октября 1995 года.

<sup>16</sup> Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер. E/ECE/1267. Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций. Нью-Йорк и Женева. 1992 год. См. "Мониторинг" (статья 4), "Исследования и разработки" (статья 5), "Обмен информацией" (статья 6), "Двустороннее и многостороннее сотрудничество" (статья 9), "Консультации" (статья 10), "Совместные мониторинг и оценка" (статья 11), "Совместные исследования и разработки" (статья 12), "Обмен информацией" (статья

13), "Системы оповещения и сигнализации" (статья 14), "Взаимная помощь" (статья 15) и "Информирование общественности" (статья 16).

17 Конвенция о защите Рейна (Роттердам, 22 января 1998 года). Международная комиссия по защите Рейна (МКЗР) уполномочена подготавливать международные программы мониторинга, анализировать состояние экосистемы Рейна, оценивать результаты и осуществлять сотрудничество с научными учреждениями; см. статьи 8, 10, 11, 14 Конвенции о защите Рейна 1998 года.

18 Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. ЕСЕ/СЕР/43, 1998 год. Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций. Нью-Йорк и Женева. 1998 год.

19 E. Reh binder, *Environmental Agreements – a New Instrument of Environmental Policy*, 27 *Environmental Policy and Law* (1997) 258; P. Széll, *Compliance Regimes for Multilateral Environmental Agreements – a Progress Report* 27 *Environmental Policy and Law* (1997).

20 Соответствующая практика, сложившаяся в области международного права окружающей среды, включает процедуры рассмотрения соблюдения, принятые в рамках Монреальского протокола по веществам, разрушающим озоновый слой, 26 *ILM* (1987), 1523; Киотского протокола к Конвенции об изменении климата, 31 *ILM* (1998) 22; Базельской конвенции о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов, 28 *ILM* (1989) 657; Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (1973 год) 993 *UNTS* 243.

21 В данном случае можно провести различие, например, между мониторингом осуществляемой деятельности со стороны совместного органа и усилиями государств, предпринимаемыми с целью достижения целевых показателей качества воды.

22 В исследовании *UNEP Study*, *supra* note 2, p. 29 [цит. по P.H. Sand] указывается, что "процедуры обеспечения соблюдения объединяют элементы трех различных процессов, т.е. процессов, предназначенных для уточнения норм и стандартов, используемых в том или ином договоре, процессов, предназначенных

для дальнейшего развития этих норм и стандартов, и процессов, предназначенных для решения проблем между Сторонами".

<sup>23</sup> Статьи 17 и 9 Конвенции 1992 года по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер; статья № 15 Протокола 1999 года по проблемам воды и здоровья.

<sup>24</sup> Обязательства, содержащиеся в каком-либо рамочном соглашении, лишь в редких случаях указываются достаточно четко, с тем чтобы обеспечить исходный уровень для проверки соблюдения. Поэтому Сторонам, вероятно, следовало бы приступить к разработке более точно определенных обязательств.

<sup>25</sup> Статьи 4, 6, 9 и 17 Конвенции 1992 года по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер и статьи 7(5), 7(6), 16 Протокола 1999 года по проблемам воды и здоровья обеспечивают основу для разработки положений о представлении отчетности и рассмотрении, направленных на установление процедуры рассмотрения соблюдения.

<sup>26</sup> По аналогии с порядком организации деятельности, утвержденном в рамках Конвенции о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния, заключенной под эгидой ЕЭК/ООН. См. решение 1997/2 относительно Комитета по осуществлению, его структуры и функций, а также процедур рассмотрения соблюдения, Приложение III к докладу о работе пятнадцатой сессии Исполнительного органа.

<sup>27</sup> Это – подход, утвержденный в рамках Конвенции о защите Рейна 1998 года; см. статьи 5-8.

<sup>28</sup> См. ниже, пункт 3.5, и подход, используемый в рамках Монреальского протокола.

<sup>29</sup> См. Article 1, Accord entre la République Française et la Confédération Suisse sur la dephosphatation des eaux du lac Léman (Berne, 20 novembre 1980.)

<sup>30</sup> В работе Reh binder, примечание 12 выше, приводится ссылка на широкий круг инновационных альтернативных вариантов, включая "самостоятельные обязательства" и другие формы самостоятельной регламентации.

<sup>31</sup> Например, статьи 3, 4, 11 Конвенции 1992 года по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер; статьи 7 и 15 Протокола 1999 года по проблемам воды и здоровья.

<sup>32</sup> Подгруппа Базельской конвенции указала, что их режим соблюдения "должен иметь превентивный и предупредительный, своевременный, простой, гибкий, консультативный (т.е. неконфронтационный, несудебный, необязательный и кооперативный), экономически эффективный и транспарентный характер. Его основные функции должны заключаться в: 1) содействии выполнению Сторонами своих обязательств и в оценке выполнения; 2) содействии осуществлению Базельской конвенции и в оценке осуществления; и 3) содействии процессу представления отчетности в соответствии со статьей 13 Базельской конвенции" и в оценке системы представления отчетности, UNEP Study, pp. 34-35.

<sup>33</sup> Системы представления отчетности могут преследовать самые различные цели: от оценки осуществления и соблюдения международных обязательств до уточнения того, достаточны ли действующие уже в настоящее время нормативные положения для выполнения задач, указываемых в данном соглашении, при этом "можно различать два типа систем представления отчетности: 1) системы, которые просто предусматривают необходимость направления государствами запрашиваемой информации; и 2) системы, в рамках которых представленная информация используется в качестве основы для дальнейшего обсуждения в международном органе вопроса об эффективности мер, принятых государствами с целью осуществления определенного юридического документа". Там же, p. 21 [подстрочечные примечания опущены].

<sup>34</sup> "В рамках Конвенции об изменении климата был организован процесс углубленного рассмотрения для обеспечения того, чтобы Конференция Сторон получала от Сторон точную, согласованную и соответствующую информацию. Процесс рассмотрения, который проводится с согласия соответствующей Стороны, осуществляется силами многосторонних групп. Нередко он позволяет повысить уровень ясности и транспарентности информации и восполнить пробелы в ней". Там же, p. 23 [подстрочечные примечания опущены].

<sup>35</sup> В сферу компетенции Комитета по осуществлению, созданного в рамках договорного режима Монреальского протокола, входит рассмотрение представлений, информации и замечаний о возможных нарушениях, которые

доводятся до его сведения, с целью отыскания приемлемых для всех Сторон решений.

<sup>36</sup> "... Гибкий подход не считается и не должен считаться признаком несоблюдения на этапе его оценки и анализа... G. Handi, "Compliance Control Mechanisms and International Environmental Obligations", 5 Tulane Journal of International and Comparative Law 1997, 29 at 44-45.

<sup>37</sup> Комитет может рекомендовать предпринять широкий круг самых различных альтернативных действий, например, таких, как проведение консультаций; принятие некоторых мер по содействию соблюдению; сроки, предусмотренные для обеспечения соблюдения, и т.д.

<sup>38</sup> Необходимо определить процедуры вовлечения общественности в процесс обеспечения соблюдения. В случае Монреальского протокола "отсутствие наблюдателей способствовало повышению уровня открытости в том, что касается как представлений, так и обсуждений в рамках Комитета". UNEP Study, p. 32 [подстроченные примечания опущены].

<sup>39</sup> В статье 2(4) Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, указывается, что "общественность" означает "одно или более чем одно физическое или юридическое лицо и в соответствии с национальным законодательством или практикой их ассоциации, организации или группы". В статье 2(5) также приводится определение понятия "заинтересованная общественность".

## Приложение

### СПИСОК ЭКСПЕРТОВ, УЧАСТВОВАВШИХ В ПОДГОТОВКЕ И РАЗРАБОТКЕ ПРОЕКТА

#### **Руководитель проекта**

Г-н Виллем КАКЕБЕКЕ (Помощник Генерального директора по вопросам международного сотрудничества в области охраны окружающей среды, министерство жилищного строительства, устройства территорий и охраны окружающей среды, Гаага, Нидерланды)

#### **Консультанты**

Г-жа Николетт БАУМАН (Научно-исследовательский центр по рациональному использованию и анализу речных бассейнов и управлению ими, Технологический университет Делфта, Делфт, Нидерланды, консультант по вопросу об участии общественности в управлении водохозяйственной деятельностью, см. документ МР.WAT/2000/6 и Add 1)

Г-жа Патриция ВУТЕРС (директор программы по водной политике и законодательству, Университет Данди, Данди, Шотландия, Соединенное Королевство, консультант по вопросу о процедурах рассмотрения соблюдения)

#### **Приглашенные эксперты**

Г-жа Лоранс БУАССОН ДЕ ШАЗУРН (профессор факультета права Женевского университета, Женева, Швейцария)

Г-н Константин Р. ГАЛАБОВ (доцент, София, Болгария)

Г-н Николай ГРИШИН (Международное агентство по неправительственной оценке состояния окружающей среды "Экотерра", Москва, Российская Федерация)

Г-жа Аида ИШКОЯН (директор Центра по общественной пропаганде экологических концепций, Ереван, Армения)

Г-н Ежи ЕНДРОСКА (бывший сотрудник ЕЭК/ООН, в настоящее время профессор права, Институт права, Вроцлав, Польша)

Г-н Тапани КОНОНЕН (бывший Исполнительный секретарь, Комиссия по защите морской среды Балтийского моря (ХЕЛКОМ), Хельсинки, Финляндия)

Г-жа Ирина КРАСНОВА (Академия государственного управления, Москва, Российская Федерация)

Г-н Алистер Макглоун (юридический советник, министерство охраны окружающей среды, транспорта и регионов, Лондон, Соединенное Королевство)

Г-жа Нина МУНТЕ (администратор проекта, программа осуществления сотрудничества в Центральной и Восточной Европе, Шведское агентство по охране окружающей среды, Стокгольм, Швеция)

Г-жа Гульнара РОЛЛ (директор-распорядитель, Центр по вопросам трансграничного сотрудничества (НПО), Тарту, Эстония)

Г-н Вадим СОКОЛОВ (заместитель директора Научно-информационного центра Межгосударственной комиссии по координации водохозяйственной деятельности в бассейне Аральского моря, Ташкент, Узбекистан)

Г-н Стефен ШТЕЦ (Региональный экологический центр для Центральной и Восточной Европы (РЭЦ), Сентендре, Венгрия)

Г-н Карел де ВИЛЬБЕНЕВ (министерство транспорта, общественных работ и водного хозяйства, Гаага, Нидерланды)

#### **Наблюдатели**

Г-н Бастьен АФФЕЛЬТРАНЖЕР (консультант ЮНЕСКО, Отдел гидрологии, Париж, Франция)

## Сотрудники секретариатов ЕЭК/ООН и ЕРО/ЮНЕП

Г-н Марк БЕРМАН (сотрудник по юридическим вопросам, бывший сотрудник ЕРО/ЮНЕП, Женева, Швейцария)

Г-н Райнер ЭНДЕРЛАЙН (секретарь Сопешания Сторон Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер, ЕЭК/ООН, Женева, Швейцария)

Г-жа Сабина ХОЕФНАГЕЛЬ (ЕРО/ЮНЕП, Женева, Швейцария)

Г-жа Файруз НИШАНОВА (региональный эксперт по странам, находящимся на переходном этапе, ЕЭК/ООН, Женева, Швейцария)

Г-н Джереми ВЕЙТС (секретарь Сопешания Сторон, подписавших Конвенцию о доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды; бывший координатор кампании НПО по участию общественности, ЕЭК/ООН, Женева, Швейцария)

-----

Printed at United Nations, Geneva  
GE.00-00575–March 2000–250

**UNEP/ROE/2000/1**