



Европейская экономическая комиссия

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

Совет по правовым вопросам

Восьмое совещание

Женева, 24–25 февраля 2011 года

Доклад о работе восьмого совещания Совета по правовым вопросам

I. Состав участников и организационные вопросы

1. Восьмое совещание Совета по правовым вопросам состоялось 24 и 25 февраля 2011 года в Женеве.
2. В нем приняли участие представители следующих стран: Азербайджана, Армении, бывшей югославской Республики Македонии, Германии, Греции, Грузии, Италии, Казахстана, Нидерландов, Республики Молдова, Российской Федерации, Сербии, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Таджикистана, Узбекистана, Финляндии, Франции, Чешской Республики и Швейцарии.
3. В совещании также приняли участие представители Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) и Межгосударственной координационной водохозяйственной комиссии Центральной Азии (МКВК).
4. Кроме того, в совещании участвовали представители неправительственных организаций "Справедливость на земле" и Европейский Эко-Форум.
5. Совет по правовым вопросам утвердил свою повестку дня, которая содержится в документе ECE/MP.WAT/AC.4/2011/1.
6. Испания не смогла принять участие в совещании, но в письменной форме представила замечания к документу ECE/MP.WAT/AC.4/2011/3, которые были распространены среди участников.

II. Механизм оказания содействия и поддержки осуществлению и соблюдению

7. На своей пятой сессии (Женева, 10–12 ноября 2009 года) Совещание Сторон Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер согласилось с необходимостью создания в рамках Конвенции механизма, с помощью которого можно было бы решать проблемы, связанные с осуществлением и возможными разногласиями в толковании Конвенции. С этой целью Совещание Сторон поручило Совету по правовым вопросам изучить возможные варианты оказания Сторонам помощи в решении проблем осуществления и предупреждения или урегулирования разногласий в толковании и применении Конвенции и подготовить предложение в отношении целей, структуры, задач, функций, мер и процедур институционального и процедурного механизма оказания содействия и поддержки в деле осуществления и соблюдения для его возможного принятия на шестой сессии Совещания Сторон в 2012 году.

8. Совет по правовым вопросам на своем седьмом совещании (Женева, 15–16 апреля 2010 года) рассмотрел возможные варианты механизма по содействию осуществлению и соблюдению на основании дискуссионного документа¹, представленного Председателем Совета по правовым вопросам. Совет по правовым вопросам обсудил представленные в документе вопросы и создал редакционную группу открытого состава для подготовки рабочего документа с отражением возможных вариантов, предложенных на совещании (ECE/MP.WAT/AC.4/2010/2, пункт 31). Редакционная группа провела свои заседания 4–5 октября 2010 года в Женеве.

9. На основании обсуждений редакционной группы Председатель Совета по правовым вопросам подготовил и представил на восьмом совещании Совета документ "Возможные формулировки для описания механизма оказания содействия и поддержки осуществлению и соблюдению" (ECE/MP.WAT/AC.4/2011/3).

10. Совет по правовым вопросам обсудил этот документ и сделал предварительные выводы по некоторым вопросам, касающимся структуры и функций механизма. Обсуждение других вопросов, в частности касающихся представления отчетности, было отложено до будущих заседаний.

11. Что касается состава Комитета по осуществлению, то большинство делегатов придерживались мнения, что члены Комитета должны избираться и выступать в личном качестве, а не в качестве представителей государств. Подчеркивалось, что это не исключает возможности избрания в Комитет квалифицированных государственных служащих. Вместе с тем делегация Российской Федерации и Испания в своих письменных замечаниях поддержали идею о том, что члены Комитета должны работать в качестве представителей государств.

12. Что касается вопроса о представлении отчетности, то Совет по правовым вопросам обсудил представленный секретариатом документ "Overview of existing reporting requirements of relevance for the UNECE Water Convention – challenges and advantages related to the introduction of reporting under the Convention" ("Обзор существующих требований в отношении представления отчетности, имеющих значение для Конвенции ЕЭК ООН² по трансграничным

¹ "Considerations on a Facilitative Implementation Mechanism under the Water Convention" (LB/2010/INF.1), имеется по адресу: http://www.unece.org/env/water/meetings/legal_board/2010/Facilitative_mechanism_inf1.pdf.

² Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций.

водам – трудности и преимущества, связанные с введением отчетности в рамках Конвенции") (LB/2011/INF.1). Преобладающей была точка зрения, согласно которой механизм представления отчетности в рамках Конвенции станет полезным средством для оценки Сторонами прогресса и содействия осуществлению, а также инструментом выполнения функций Комитета по вопросам соблюдения. Вместе с тем, поскольку уже существует несколько механизмов отчетности по воде, в частности в Европейском союзе, была подчеркнута важность избежать дублирования и чрезмерного обременения национальных административных органов. Вопрос о представлении отчетности было решено оставить для дальнейших обсуждений.

13. Совет по правовым вопросам подробно обсудил различные процедуры, при помощи которых может инициироваться осуществление функций Комитета. Отличительной особенностью механизма содействия и поддержки осуществления и соблюдения – консультативной процедуры – является уделение этим предложенным механизмом особого внимания оказанию содействия Сторонам в решении проблем, связанных с осуществлением Конвенции. В рамках консультативной процедуры Сторона или Стороны могут запросить у Комитета консультативное мнение относительно своих усилий по осуществлению или применению Конвенции по отношению друг к другу, к другим Сторонам и/или странам, которые не являются Сторонами. Комитет затем рассматривает соответствующие правовые, административные и/или технические рекомендации с целью оказания содействия Стороне или Сторонам, участвующим в этой процедуре.

14. В Совете по правовым вопросам было достигнуто согласие относительно того, что представляемые документы могут быть направлены Комитету какой-либо Стороной, если она приходит к выводу о том, что она не способна или не будет способна полностью соблюдать свои обязательства по Конвенции (самостоятельное представление), а также Стороной или Сторонами, которая(ые) затронута(ы) или может (могут) быть затронута(ы) трудностями, с которыми встретилась другая Сторона при осуществлении и/или соблюдении Конвенции (представление Стороны в адрес другой Стороны). В некоторых случаях действия Комитета могут быть инициированы секретариатом (обращение)³.

15. Кроме того, Совет по правовым вопросам постановил, что Комитет может по собственной инициативе обращаться к той или иной Стороне с просьбой представить необходимую информацию в том случае, если он узнает, в том числе из сообщений общественности⁴, о возможных трудностях, испытываемых Стороной в процессе осуществления или о возможном несоблюдении Конвенции этой Стороной (инициатива Комитета). Это позволит Комитету принимать к сведению сообщения общественности, хотя они и не являются официальным основанием для принятия мер, что предоставит Комитету определенную свободу усмотрения в отношении того, как ему надлежит действовать в соответствии с представленной информацией.

³ В ходе обсуждения документа ECE/MP.WAT/AC.4/2011/3 Казахстан зарезервировал свою позицию по разделу об обращениях секретариата.

⁴ В ходе обсуждения документа ECE/MP.WAT/AC.4/2011/3 Соединенное Королевство зарезервировало свою позицию по вопросу о представлении информации Комитету общественностью в отношении разделов, посвященных инициативе Комитета и праву на участие.

16. В Совете по правовым вопросам было достигнуто общее согласие относительно того, что в принципе информация, находящаяся в распоряжении Комитета, не должна носить конфиденциальный характер. Комитет для выполнения своих функций также может запрашивать информацию по находящимся на его рассмотрении вопросам. Сторона, в отношении которой получен запрос о консультативном заключении, представление, обращение или сообщение, или в отношении которой Комитет выступил с инициативой, или которая сама направила запрос о консультативном заключении или представление, или в отношении которой Комитет получил сообщение от представителя общественности, должна иметь право участвовать в проводимом Комитетом обсуждении. Совет по правовым вопросам принял решение, что Комитету следует представлять доклады о своей деятельности Совещанию Сторон.⁵

17. Совет по правовым вопросам обсудил ряд мер по оказанию содействия, по которым Комитету нужно принять решение. Эти меры варьируются от оказания содействия Сторонам до обращения к соответствующей Стороне с просьбой разработать план действий или представить доклады о ходе осуществления мер. Совет по правовым вопросам согласился, что только Совещание Сторон может, серьезно рассмотрев степень и частоту случаев возникновения трудностей при осуществлении, принять более серьезные меры. Такие меры включают выражение озабоченности, заявление о несоблюдении, вынесение предупреждения или временное лишение Стороны специальных прав и привилегий, предоставляемых ей по Конвенции, но только в соответствии с применимыми нормами международного права, касающимися приостановления действия какого-либо международного договора⁶.

18. Совет по правовым вопросам обсудил надлежащие сроки и процедуры принятия правил процедуры Комитета. Были высказаны два важных соображения. Во-первых, предпочтение отдавалось тому, чтобы основные правила процедуры Комитета утверждались Совещанием Сторон, а Комитет при этом обладал определенной свободой в отношении разработки подробных правил. Во-вторых, Совет по правовым вопросам пришел к мнению, что Комитет должен начать осуществлять свою деятельность без каких-либо задержек. По этим причинам Совет по правовым вопросам сделал вывод о том, что, как только будет достигнуто согласие по тексту о механизме, он попытается подготовить основные правила процедуры, которые будут приняты Совещанием Сторон в 2012 году и действовать с этого времени. После этого Совещание Сторон поручит Комитету разработать подробные правила процедуры, которые могут быть представлены на утверждение Совещания Сторон в 2015 году. Вместе с тем это зависит от того, будет ли у Совета по правовым вопросам время для работы над этими основными правилами до Совещания Сторон в 2012 году.

19. Совет по правовым вопросам обсудил организацию будущей работы, с тем чтобы подготовить предложение относительно механизма поддержки осуществления и соблюдения. Председателю было поручено подготовить к девятому заседанию Совета по правовым вопросам пересмотренный текст на основании итогов обсуждений и решений, принятых на восьмом совещании. Кроме того, Председатель подготовит документ для содействия обсуждению возмож-

⁵ В ходе обсуждения документа ECE/MP.WAT/AC.4/2011/3 Нидерланды зарезервировали свою позицию по всем разделам документа начиная с раздела о докладах Комитета Совещанию Сторон Конвенции.

⁶ Российская Федерация просила представить разъяснения в отношении временного лишения прав и привилегий в качестве меры содействия и поддержки осуществления и соблюдения.

ных условий представления отчетности в рамках Конвенции. Такое предложение не должно наносить ущерб решению о том, следует ли вводить механизм представления отчетности по Конвенции.

20. Секретариат уведомил участников о том, что после девятого совещания Совета по правовым вопросам, которое запланировано провести в Женеве 1 и 2 сентября 2011 года, необходимо будет провести в 2012 году еще одно, а возможно и два совещания. Секретариат призвал все Стороны направить своих представителей для участия в совещаниях Совета по правовым вопросам, поскольку активное участие всех Сторон поможет представить сбалансированное предложение Совещанию Сторон в 2012 году.

III. Применение принципов Конвенции к трансграничным подземным водам

21. На своей пятой сессии Совещание Сторон Конвенции поручило Совету по правовым вопросам подготовить совместно с Рабочей группой по комплексному управлению водными ресурсами предварительное исследование по вопросу о применении принципов Конвенции к трансграничным подземным водам, которое должно быть представлено шестой сессии Совещания Сторон для рассмотрения необходимости принятия дальнейших мер.

22. Совет по правовым вопросам на своем седьмом совещании рассмотрел представленный Председателем дискуссионный документ⁷, в котором содержится справочная информация по данному вопросу, а также обзор документов Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН) и других инструментов, касающихся подземных вод. Учитывая необходимость более конкретного руководства по подземным водам, Совет по правовым вопросам просил Председателя подготовить пояснительную компиляцию существующих нормативных формулировок ЕЭК ООН, касающихся подземных вод.

23. На своем восьмом совещании Совет по правовым вопросам обсудил представленный Председателем документ "Применение Конвенции ЕЭК ООН по трансграничным водам к подземным водам: пояснение существующих нормативных формулировок ЕЭК ООН" (LB/2011/INF.2). В этом документе содержатся пояснения и анализ положений Конвенции, разработанных в соответствии с ней документов и других документов, имеющих отношение к подземным водам. В нем подчеркивается, что отличительные свойства подземных вод, в частности трудность их определения и их уязвимость в случае загрязнения, требуют особого регулирования и практических мер, подходящих для подземных вод, при применении принципов Конвенции.

24. На основании этого документа Совет по правовым вопросам обсудил возможность принятия дополнительных мер в отношении подземных вод. Было предложено разработать типовые положения, которые служили бы руководством для составления двусторонних или многосторонних соглашений или протоколов по трансграничным подземным водам и были бы особенно полезны странам с экономикой переходного периода. Как и в типовых положениях Конвенции об

⁷ "Применение Конвенции ЕЭК ООН по трансграничным водам к подземным водам и возможные шаги в данной области" (LB/2010/INF.2), имеется по адресу: http://www.unece.org/env/water/meetings/legal_board/2010/Groundwater_discussion_paper_inf2.pdf.

управлении трансграничной деятельностью в случае наводнений (ECE/MP.WAT/2006/4), каждое типовое положение можно дополнить кратким комментарием.

25. Хотя проект предварительного исследования по вопросу о применении принципов Конвенции к трансграничным подземным водам уже подготовлен и, следовательно, мандат, данный Совещанием Сторон, выполнен, Совет по правовым вопросам сделал вывод о том, что по-прежнему имеется возможность разработать совместно с Рабочей группой по комплексному управлению водными ресурсами типовые положения по подземным водам для рассмотрения и утверждения на следующей сессии Совещания Сторон в 2012 году. Он признал, что для выполнения такой задачи необходимо, достичь соглашения между Рабочей группой по комплексному управлению водными ресурсами и Бюро Совещания Сторон и поручил секретариату и Председателю провести консультации с этими органами по вопросу о возможных дальнейших шагах в этой области.

26. Представитель ЮНЕСКО отметил возможности для сотрудничества между ЮНЕСКО и Сторонами Конвенции по водам в области управления подземными водами и их защиты. Совет по правовым вопросам приветствовал такие возможности и подчеркнул необходимость тесного сотрудничества с ЮНЕСКО по вопросам возможной разработки типовых положений.

IV. Деятельность по созданию потенциала в отношении правовых и институциональных аспектов осуществления Конвенции

27. Секретариат информировал Совет по правовым вопросам о деятельности по созданию потенциала, организованной в рамках программы ЕЭК ООН – "Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit" (GIZ) и "Регионального диалога и сотрудничества по управлению водными ресурсами в Центральной Азии", включая региональный семинар "Международное право в области водных ресурсов и переговоры по заключению взаимовыгодных многосторонних соглашений в области водных ресурсов в Центральной Азии" (Казахстан, апрель 2009 года); национальный семинар по Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Таджикистан, июль 2010 года) и два национальных семинара по Конвенции по водам (Казахстан, октябрь 2010 года и Туркменистан, декабрь 2010 года). Было особенно отмечено, что члены Совета по правовым вопросам и представители Сторон Конвенции внесли существенный вклад в деятельность по созданию потенциала. Также отмечалось, что Руководство по осуществлению Конвенции, принятое на пятой сессии Совещания Сторон, стало прочной основой для проведения мероприятий по созданию потенциала и повышению уровня осведомленности. Участникам также было рассказано о предстоящих мероприятиях по созданию потенциала, в частности о двух мероприятиях, которые будут организованы в марте 2011 года: национальном семинаре по Конвенции по водам в Таджикистане и региональном тренинге по стратегической оценке воздействия на окружающую среду для специалистов в области водного хозяйства в Казахстане.