



Европейская экономическая комиссия

**Европейское региональное бюро
Всемирной организации
здравоохранения**

Совещание Сторон Протокола по проблемам
воды и здоровья к Конвенции по охране
и использованию трансграничных
водотоков и международных озер

Пятая сессия

Белград, 19–21 ноября 2019 года

Пункт 5 i) предварительной повестки дня

**Обзор прошлой деятельности и обсуждение будущей
деятельности в различных областях работы:
процедура соблюдения требований**

Доклад Комитета по соблюдению Совещанию Сторон

Добавление

**Положения Протокола по проблемам воды и здоровья
и их взаимосвязь с законодательством Европейского
союза, регулирующим вопросы водоснабжения
и здравоохранения**

**Пояснительная записка, подготовленная в рамках
процесса консультаций с Латвией, Литвой и Эстонией**

Содержание

	<i>Стр.</i>
1. История пояснительной записки	3
1.1 Общий контекст пояснительной записки	3
1.2 Мандат на толкование положений Протокола по проблемам воды и здоровья Комитетом по соблюдению	3
2. Обзор Протокола по проблемам воды и здоровья.....	4
2.1 Общие цели Протокола по проблемам воды и здоровья.....	4
2.2 Характер обязательств, вытекающих из Протокола по проблемам воды и здоровья ..	5



2.3	Содержание обязательств, вытекающих из Протокола по проблемам воды и здоровья.....	5
2.4	Обязательства проявлять должную осмотрительность и права человека на воду и санитарию.....	6
3.	Система Протокола по проблемам воды и здоровья.....	8
3.1	Четыре группы положений Протокола.....	8
3.2	Анализ каждой группы положений Протокола.....	9
4.	Взаимосвязь с соответствующими документами Европейского союза.....	14
4.1	Большинство соответствующих документов Европейского союза, рассмотренных для данной Пояснительной записки.....	14
4.2	Взаимосвязь между Протоколом и Директивами Европейского союза по воде.....	15
4.3	Аспекты Протокола и законодательства Европейского союза, касающиеся общественного здравоохранения.....	17
4.4	Протокол, документы Европейского союза и национальные меры.....	19
5.	Выводы.....	20
Приложение		
	Таблица соответствия между основными положениями Протокола по проблемам воды и здоровья и Директивами Европейского союза по воде.....	22
Таблица		
	Основные положения каждой группы положений Протокола.....	8

1. История пояснительной записки

1.1 Общий контекст пояснительной записки

1. Настоящая пояснительная записка была подготовлена Комитетом по соблюдению, действующим в рамках Протокола по проблемам воды и здоровья к Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Конвенция по водам), принятого под эгидой Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК) и Европейского регионального отделения Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), в рамках консультативного процесса, состоявшегося в период с ноября 2017 года по ноябрь 2018 года с участием Латвии, Литвы и Эстонии¹.

2. Латвия, Литва и Эстония обратились к Комитету с просьбой разъяснить взаимосвязь между положениями Протокола и законодательством Европейского союза, регулирующим вопросы воды и здоровья. Этот вопрос был также отмечен Совещанием Сторон Протокола в его решении IV/2 по общим вопросам соблюдения (ECE/MP.WH/13/Add.2–EUPCR/1611921/2.1/2016/MOP-4/06/Add.2), принятом на его четвертой сессии (Женева, 14–16 ноября 2016 года).

3. Хотя настоящая записка подготовлена в ответ на эту конкретную просьбу, она имеет общее значение и представляет интерес для Сторон Протокола и других государств, рассматривающих возможность присоединения и/или работающих в рамках Протокола, которые также являются государствами – членами Европейского союза или которые приводят свое национальное законодательство в соответствие с законодательством Европейского союза.

1.2 Мандат на толкование положений Протокола по проблемам воды и здоровья Комитетом по соблюдению

4. Во исполнение пункта 1 а) и b) решения I/2 Совещания Сторон Протокола (ECE/MP.WH/2/Add.3–EUR/06/50699385/1/Add.3) Комитету поручено «облегчать, поощрять и добиваться соблюдения обязательств по Протоколу в целях предотвращения споров... [путем] предоставления рекомендаций или помощи Сторонам». В свете вышеизложенного и действуя в рамках своей компетенции по рассмотрению вопросов соблюдения и вынесению рекомендаций или принятию надлежащих мер, Комитет постановил подготовить настоящую записку для разъяснения соответствующих положений Протокола и их связи с соответствующими документами законодательства Европейского союза.

5. Ранее Комитет выпустил записку «Толкование положений Протокола по проблемам воды и здоровья, касающихся трансграничных вод»², которая была одобрена Совещанием Сторон Протокола на его четвертой сессии (ECE/MP.WH/13–EUPCR/1611921/2.1/2016/MOP-4/06, пункты 78 и 79 а)).

¹ Комитет по соблюдению выражает признательность за помощь специальной группе юристов юридической фирмы «Уайт энд Кейс» (г-же Долорес Бентолиле, г-же Зельде Хантер, г-же Таллат Хусейн, г-ну Акилу Кадри, г-ну Эндрю де Лотбиньеру Макдугалу, г-же Саре Нордин, г-же Кэти Норман, г-же Софи Сахлин и г-же Эйприл Уилльямсон), которая на безвозмездной основе оказывала поддержку в подготовке настоящей пояснительной записки и составлении представленной в приложении к ней таблицы соответствия.

² См. www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2016/wat/06Jun_27-28_Compliance_Committee/Transboundary_analysis_15Nov_final_rev.pdf.

2. Обзор Протокола по проблемам воды и здоровья

2.1 Общие цели Протокола по проблемам воды и здоровья

6. Протокол является международно-правовым соглашением, которое по состоянию на сентябрь 2019 года связывает 26 государств общеевропейского региона, в том числе 16 государств – членов Европейского союза³. В настоящее время Европейский союз не является Стороной Протокола.

7. Протокол представляет собой новаторский инструмент, благодаря которому достижение цели осуществляется на основе комплексного подхода к проблемам воды, здоровья и окружающей среды. Общая цель Протокола, как указано в его статье 1, заключается в том, чтобы «содействовать на всех соответствующих уровнях, т. е. в общегосударственном масштабе, а также в трансграничном и международном контексте, охране здоровья и благополучия человека, как на индивидуальной, так и на коллективной основе, в рамках устойчивого развития путем совершенствования управления водохозяйственной деятельностью, включая охрану водных экосистем, и предотвращения, ограничения и сокращения степени распространения заболеваний, связанных с водой».

8. В пункте 2 а)–е) статьи 4 эта цель уточняется путем ссылки на несколько целей, включая адекватное водоснабжение, адекватные санитарно-профилактические мероприятия, эффективную охрану водных ресурсов, достаточные меры по охране здоровья человека от связанных с водой заболеваний и эффективные системы для отслеживания ситуаций, которые могут приводить к вспышкам или случаям возникновения заболеваний, связанных с водой.

9. В ряде пунктов преамбулы и принципов, изложенных в пунктах а)–с) статьи 5, включая принцип предосторожности, принцип «загрязнитель платит» и принцип предотвращения, четко указывается, что вся система Протокола направлена на охрану окружающей среды.

10. В пункте 1 статьи 6 Протокола разъясняется связь с правами человека на воду и санитарии путем включения универсального аспекта в качестве части целей Протокола:

Для достижения цели настоящего Протокола Стороны Протокола добиваются:

а) доступа к питьевой воде для всех;

б) реализации санитарно-профилактических мероприятий в отношении всех

в рамках комплексных систем управления водохозяйственной деятельностью, целью которых является устойчивое использование водных ресурсов, обеспечение такого качества воды в окружающей среде, которое не угрожает здоровью человека, и охрана водных экосистем.

11. Эти положения подчеркивают смешанный характер Протокола, который сочетает в себе правозащитный подход⁴ и регулятивный подход, основанный на системе управления и подотчетности, а также межгосударственный подход, основанный на трансграничном и международном сотрудничестве⁵. Общая цель Протокола вписывается в рамки устойчивого развития, что подчеркивает полное соответствие между Протоколом и Повесткой дня в области устойчивого развития на

³ Соответствующими государствами – членами Европейского союза являются: Бельгия, Венгрия, Германия, Испания, Латвия, Литва, Люксембург, Нидерланды, Португалия, Румыния, Словакия, Финляндия, Франция, Хорватия, Чехия и Эстония.

⁴ См. *Руководящая записка по разработке планов действий по обеспечению равного доступа к воде и санитарии* (издание Организации Объединенных Наций, ECE/MP.WH/15).

⁵ См. «Толкование положений Протокола по проблемам воды и здоровья», имеется по адресу www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2016/wat/06Jun_27-28_Compliance_Committee/Transboundary_analysis_15Nov_final_rev.pdf.

период до 2030 года и ее целями в области устойчивого развития⁶, в частности целью 3 (Обеспечение здорового образа жизни и содействие благополучию для всех в любом возрасте) и целью 6 (Обеспечение наличия и рационального использования водных ресурсов и санитарии для всех).

2.2 Характер обязательств, вытекающих из Протокола по проблемам воды и здоровья

12. Для достижения своих целей Протокол устанавливает многоуровневую систему, состоящую из: а) общего обязательства проявлять должную осмотрительность для «принятия всех соответствующих мер» или «всех соответствующих действий» (пункты 1 и 5 статьи 4 соответственно); б) принципов и подходов (статья 5); и с) четырех более конкретных групп обязательств: i) установление целевых показателей, мониторинг и постепенное выполнение (статьи 6 и 7); ii) создание, совершенствование или обслуживание комплексных национальных и местных систем надзора и раннего предупреждения и реагирования на вспышки, случаи или риски связанных с водой заболеваний (статья 8); iii) обеспечение доступа к информации, участия общественности в процессах принятия решений и доступа к правосудию в областях, охватываемых Протоколом (статьи 5 i), 6 2) и 5) b), 7 3), 9 1) a) и b), 10) и 16 3) g)); и iv) сотрудничество по трансграничным и международным вопросам, касающимся воды и здоровья (статьи 6 5) b) и 11–14).

13. Эта многоуровневая система основана на требовании проявлять должную осмотрительность в процессе реализации и достижения целей Протокола. Характер этого требования был уточнен в международном прецедентном праве. В решении по делу о целлюлозных заводах Международный Суд отметил, что обязательство действовать с должной осмотрительностью «является обязательством, которое предполагает не только принятие соответствующих правил и мер, но и определенную степень бдительности при их применении и осуществлении административного контроля, применимого к государственным и частным операторам, например наблюдение за деятельностью, осуществляемой такими операторами»⁷.

14. Обязательства действовать с должной осмотрительностью не требуют, чтобы носитель обязательств гарантировал достижение определенного результата. Таким образом, если, несмотря на достаточно усердные усилия по принятию всех надлежащих мер или действий для достижения определенной цели и инициативного обеспечения соблюдения таких мер или действий, эта цель не будет достигнута, это обязательство не будет нарушено. Требования в отношении обязательств действовать с должной осмотрительностью могут варьироваться в зависимости от конкретной формулировки каждого положения Протокола, как это обсуждается в последующих пунктах настоящей записки.

2.3 Содержание обязательств, вытекающих из Протокола по проблемам воды и здоровья

15. Для достижения цели, связанной с изложенными в Протоколе обязательствами проявления должной осмотрительности, от Сторон может потребоваться принятие определенных процедурных мер. Эти меры предусмотрены Протоколом в качестве средства достижения цели, которая является общей целью, установленной для Протокола в статье 1, как далее уточняется в других положениях, таких как пункт 2 статьи 4 и пункт 1 статьи 6.

⁶ Резолюция 70/1 Генеральной Ассамблеи.

⁷ См. *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, Judgment, I.C.J. Reports 2010, p. 14, at para. 197; и, для достижения общего понимания принципа предотвращения, *Responsibilities and obligations of States with respect to activities in the Area*, Advisory Opinion, 1 February 2011, ITLOS Reports 2011, p. 10, at para. 117.

16. Таким образом, свобода выбора средств, предоставляемая Сторонам в силу связанных с должной осмотрительностью аспектов обязательств по Протоколу, может быть ограничена определением в некоторых положениях Протокола отдельных конкретных средств. Хотя и существует требование в отношении создания систем наблюдения, раннего предупреждения и реагирования, а также установления целевых показателей и представления отчетности о достигнутом прогрессе (обязательство достижения результатов), Стороны сохраняют свободу действий в отношении формы, сферы охвата и содержания таких систем или целевых показателей в рамках общих параметров, установленных положениями Протокола (обязательство поведения или должной осмотрительности).

17. Такая свобода усмотрения имеет важное значение для отражения различных обстоятельств и правовых и политических систем Сторон, и это особо актуально для увязки обязательств по Протоколу, применимого законодательства Европейского союза и внутреннего законодательства каждой Стороны.

18. Таким образом, Протокол направлен на обеспечение порогового уровня охраны окружающей среды, водных ресурсов и здоровья человека, который обеспечивает достаточную защиту прав на воду и санитарии в каждой Стороне. Однако Сторона может установить более высокий уровень защиты, чем тот, который требуется согласно Протоколу. Пункт 8 статьи 4 Протокола конкретно предусматривает, что «положения настоящего Протокола не затрагивают прав Сторон продолжать осуществлять, принимать или вводить в действие более строгие меры, чем те, которые изложены в настоящем Протоколе». В пункте 9 статьи 4 Протокола далее предусматривается, что такой более высокий уровень защиты может также устанавливаться в силу другого международного обязательства, например вытекающего из права Европейского союза.

19. Таким образом, Протокол устанавливает только «минимальный», а не «верхний предел» в отношении уровня охраны воды, здоровья и окружающей среды, вытекающего из внутреннего и/или международного права.

2.4 Обязательства проявлять должную осмотрительность и права человека на воду и санитарии

20. Общеизвестно, что каждое право человека, включая право на воду и санитарии, влечет за собой три взаимосвязанных обязательства для государств: а) обязательство уважать содержание прав человека; б) обязательство защищать права человека от посягательств третьих сторон или внешних событий; и с) обязательство постепенно выполнять условия для полного осуществления права человека⁸.

21. В конкретном контексте прав человека на воду и санитарии эти три вида обязательств требуют последовательного поведения, т. е. аналогичного поведения, требуемого вытекающими из Протокола обязательствами по проявлению должной осмотрительности⁹. Таким образом, Протокол в рамках своей сферы применения отражает соответствующие обязательства, вытекающие из прав человека на воду и санитарии, признанные, в частности, Советом по правам человека¹⁰, Комитетом по

⁸ См. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 15 (2002) о праве на воду, пункты 20–29, и резолюцию 70/169 Генеральной Ассамблеи, пункт 5 d).

⁹ См., например, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 15, пункт 8 (соответствует, в частности, статьям 4 2) а) и 8 Протокола по проблемам воды и здоровья), пункты 15, 16 и 21 (соответствует, в частности, статьям 5 к) и l) Протокола), пункты 23 и 24 (соответствует, в частности, статьям 4 2) с) и d), 4 5), 5 i) и m), 6 2), 7 3), 8, 9 1) b), 10, 12 с) и d) и 13 1) b) Протокола), пункты 25–29 (соответствует, в частности, статьям 4, 6–10 и 14 Протокола), пункты 30–36 (соответствует, в частности, статьям 11–14 Протокола), пункты 45–52 (соответствует, в частности, статьям 4–10 Протокола), пункты 53 и 54 (соответствует, в частности, статьям 6 и 7 Протокола); и E/C.12/2010/1 (соответствует, в частности, статьям 5 i), 6 2), 7 3), 9 и 10 Протокола).

¹⁰ См. A/HRC/12/24; и резолюцию 15/9 Совета по правам человека.

экономическим, социальным и культурным правам¹¹, Генеральной Ассамблеей¹² и в цели 6 в области устойчивого развития.

22. Содержание прав на воду и санитарии было кратко изложено Генеральной Ассамблеей следующим образом:

право человека на безопасную питьевую воду наделяет каждого без дискриминации правом иметь доступ к достаточным объемам безопасной, приемлемой и физически и экономически доступной воды для личных и бытовых нужд, и право человека на санитарии наделяет каждого без дискриминации правом иметь физический и умеренный по стоимости доступ к безопасным, гигиеничным, надежным и приемлемым с социальной и культурной точек зрения санитарным услугам во всех сферах жизни, предусматривающим возможность пользоваться ими отдельно от других лиц и обеспечивающим уважение достоинства¹³.

23. Взаимосвязанные обязательства, вытекающие из этих двух прав, имеют материально-правовые и процессуальные аспекты. Хотя и может потребоваться создание системы или принятие какой-либо меры (обязательство достижения результата), ни обязательства, вытекающие из Протокола, ни обязательства, вытекающие из прав человека, не влекут за собой строгой ответственности государств в тех случаях, когда неблагоприятный результат материализуется. Для того чтобы такие обязательства считались нарушенными, должна быть допущена ошибка, т. е. умысел, грубая небрежность или недостаточная осмотрительность со стороны государства, его средств или негосударственных субъектов¹⁴.

24. Формулировки, используемые в резолюции 70/169 Генеральной Ассамблеи, соответствуют формулировкам, используемым в Протоколе, а также в основных источниках прав на воду и санитарии, в том плане, что:

государства несут главную ответственность за обеспечение полного осуществления всех прав человека и обязаны в индивидуальном порядке и с опорой на международную помощь и международное сотрудничество, особенно сотрудничество в экономической и технической областях, принимать, в максимальных пределах имеющихся у них ресурсов, меры к постепенному обеспечению всеми надлежащими способами, включая, в частности, принятие законодательных мер, полного осуществления прав человека на безопасную питьевую воду и санитарии¹⁵.

25. Использование термина «обеспечение», эквивалентного выражениям «принять все соответствующие меры» или «все соответствующие действия», фигурирующим в пунктах 1 и 5 статьи 4 Протокола, предполагает применение к обязательствам государств принципа должной осмотрительности. Аналогичная формулировка используется в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, на котором также зиждется право на воду и санитарии¹⁶.

¹¹ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 15; и E/C.12/2010/1.

¹² См. резолюции 64/292 и 70/169 Генеральной Ассамблеи.

¹³ Резолюция 70/169 Генеральной Ассамблеи, пункт 2.

¹⁴ Обязательства, возникающие у негосударственных субъектов в связи с правами на воду и санитарии, получают все более широкое признание. См., в частности, резолюцию 70/169 Генеральной Ассамблеи, пункт 6; Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 15, пункты 23 и 24; Протокол по проблемам воды и здоровья, статьи 4 5), 5 m) и 9 1) b); International Centre for Settlement of Investment Disputes, *Urbaser S.A. and Consorcio de Aguas Bilbao Bizkaia, Bilbao Biskaia Ur Partzuergoa v. The Argentine Republic*, Case No. ARB/07/26, Award, 8 December 2016, paras. 1193–1210. Однако государства несут «главную ответственность» за соблюдение обязательств, вытекающих из прав человека на воду и санитарии, см. резолюцию 70/169 Генеральной Ассамблеи, пункт 9.

¹⁵ Резолюция 70/169 Генеральной Ассамблеи, пункт 9.

¹⁶ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 15, пункт 45.

26. Аналогичным образом, согласно Заявлению 2010 года о праве на санитарную Комитета по экономическим, социальным и культурным правам (Е/С.12/2010/1, пункт 8): «государства обязаны обеспечить, чтобы каждый человек без дискриминации имел физический и экономически возможный доступ "во всех сферах жизни к санитарным услугам, которые были бы безопасными, гигиеничными, надежными, приемлемыми с социальной и культурной точек зрения, обеспечивали бы единенность и уважение достоинства"». Государства должны принимать необходимые меры и активно и добросовестно обеспечивать их осуществление¹⁷, в том числе в отношении третьих сторон или стихийных бедствий¹⁸. Поэтому, несмотря на характер должной осмотрительности обязательств, в рамках которых осуществляются права на воду и санитарную, они требуют не только последовательных, но и незамедлительных и постоянных действий¹⁹.

3. Система Протокола по проблемам воды и здоровья

3.1 Четыре группы положений Протокола

27. Как отмечается в разделе 2.2 выше, правовые обязательства по Протоколу организованы в рамках многоуровневой системы.

28. В данном разделе Записки представлен третий уровень (четыре группы конкретных обязательств). В таблице ниже приводятся основные положения по каждой группе. Их действие подробно рассматривается в разделе 3.2 ниже.

29. В целом четыре группы конкретных обязательств в рамках третьего уровня следует понимать, толковать и применять в свете общих обязательств первого уровня в отношении должной осмотрительности (статья 4) и принципов и подходов второго уровня (статья 5).

Основные положения каждой группы положений Протокола

Группа	Основные положения
i) Установление целевых показателей, мониторинг и постепенное достижение	Статья 6: целевые показатели и контрольные сроки, включая поощрение достижения целевых показателей Статья 7: обзор и оценка прогресса ²⁰

¹⁷ *Pulp Mills on the River Uruguay*, para. 197.

¹⁸ По вопросу о позитивных обязательствах обеспечивать применение в отношении третьих сторон, см. Европейский суд по правам человека, *Татар против Румынии*, заявление № 67021/01, постановление от 6 июля 2009 года, пункты 85–88; Европейский суд по правам человека, *Апанасевич против Польши*, заявление № 6854/07, постановление от 3 мая 2011 года, пункты 93–104; Европейский суд по правам человека, *Чис против Румынии*, заявление № 55396/07, решение (о приемлемости), 9 сентября 2014 года, пункты 30 и 35–37. По вопросу о позитивной обязанности по защите от стихийных бедствий, см. Европейский суд по правам человека, *Будаева и др. против России*, заявления № 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 и 15343/02, постановление от 29 сентября 2008 года, пункты 128–137; Европейский суд по правам человека, *Озел и др. против Турции*, заявления № 14350/05, 15245/05 и 16051/05, постановление от 17 ноября 2015 года, пункты 170–175.

¹⁹ См., например, Inter-American Commission on Human Rights, *Children and adolescents of the communities of Uribia, Manauare, Riohacha and Maicao of the Wayúu people, in the department of the Guajira, Colombia*, precautionary measure No. 51/15, 11 December 2015; Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 15, пункт 17.

²⁰ См. также *Руководящие принципы по установлению целевых показателей, оценке прогресса и отчетности в соответствии с Протоколом по проблемам воды и здоровья* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.10.П.Е.12).

<i>Группа</i>	<i>Основные положения</i>
ii) Создание, совершенствование или обслуживание комплексных национальных и местных систем надзора и раннего предупреждения и реагирования на вспышки, случаи или риски связанных с водой заболеваний	Статья 8: системы реагирования
iii) Обеспечение доступа к информации, участия общественности в процессах принятия решений и доступа к правосудию в областях, охватываемых Протоколом	Статья 5 i): доступ к информации и участие общественности в процессах принятия решений и доступ к правосудию Статья 6 2) вступительная часть: прозрачность и участие общественности в процессе установления целевых показателей Статья 6 5) b): прозрачность и участие общественности в разработке планов управления водохозяйственной деятельностью Статья 7 3): наличие информации о взятии проб воды и стоков Статья 8 1) a) iii): распространение информации о неминуемой угрозе здоровью людей, обусловленной болезнью, связанной с водой Статья 9: информированность общественности, обучение, подготовка, научные исследования и опытно-конструкторские работы и информация Статья 10: информирование общественности Статья 16 3) g): рассмотрение Совещанием Сторон дальнейших мер, касающихся доступа к информации, участия общественности в процессе принятия решений и доступа к правосудию ²¹
iv) Сотрудничество в трансграничных и международных вопросах, касающихся воды и здоровья	Статья 6 5) b): разработка на трансграничном уровне планов управления водохозяйственной деятельностью Статья 11: международное сотрудничество Статья 12: совместные и согласованные международные действия Статья 13: сотрудничество, относящееся к трансграничным водам Статья 14: международная поддержка национальных действий

3.2 Анализ каждой группы положений Протокола

Первая группа

30. Первая группа включает цели охраны окружающей среды и здоровья человека наряду с требованиями, аналогичными тем, которые вытекают из прав человека на

²¹ См. также *Руководство по участию общественности в рамках Протокола по проблемам воды и здоровья* (издание Организации Объединенных Наций, ECE/MP.WH/9)

воду и санитарии, сформулированных Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам²². Она предусматривает существенную обязанность проявлять должную осмотрительность для обеспечения доступа к воде и санитарии для всех при одновременной охране водных ресурсов и здоровья человека (статья 6 1)), которая должна осуществляться на основе процедурного обязательства достижения результатов, т. е. системы установления целевых показателей и мониторинга, организованной главным образом в соответствии со статьей 6 2)²³.

31. Стороны обязаны устанавливать целевые показатели во всех областях, указанных в пункте 2 статьи 6 Протокола, за исключением тех случаев, когда «общегосударственные или местные обстоятельства делают [целевые показатели в некоторых областях] ненужными» (конец подпункта 2 статьи 6). Стороны обладают определенной свободой усмотрения при решении вопроса о том, делают ли общегосударственные или местные обстоятельства целевые показатели «ненужными». Вместе с тем такая свобода усмотрения не является неограниченной. В конечном счете целевые показатели являются средством достижения цели, т. е. «доступа к... воде... [и] реализации санитарно-профилактических мероприятий в отношении всех в рамках комплексных систем управления водохозяйственной деятельностью, целью которых является устойчивое использование водных ресурсов, обеспечение такого качества воды в окружающей среде, которое не угрожает здоровью человека, и охрана водных экосистем» (пункт 1 статьи 6). Поэтому нужность/ненужность какого-либо целевого показателя должна оцениваться в свете этой цели.

32. Процедурное обязательство достижения результата, изложенное в пункте 2 статьи 6, является шагом в рамках обязательства проявлять должную осмотрительность в целях обеспечения осуществления прав на воду и санитарии и защиту водных ресурсов и здоровье человека. Это подчеркивается в пункте 3 статьи 6, содержащем конкретное требование для Сторон в отношении установления контрольных сроков достижения целевых показателей, в пункте 5 этой статьи, где определяются виды мер «в целях содействия достижению целевых показателей», и в статье 7, которая требует от каждой Стороны собирать, публиковать, рассматривать и представлять информацию о прогрессе в деле достижения целевых показателей.

33. Особо следует отметить требование о представлении отчетности, предусмотренное в пункте 5 статьи 7 Протокола, в соответствии с которым: «каждая Сторона представляет секретариату, упомятому в статье 17, для распространения среди других Сторон краткий доклад, содержащий собранные и проанализированные данные, а также оценку достигнутого прогресса».

34. На своей первой сессии Совещание Сторон постановило, что предусмотренная в этом положении система отчетности должна быть организована в рамках трехгодичных циклов отчетности (см. ECE/MP.WH/2, пункт 39). Отчеты должны составляться в специальном формате, принятом Совещанием Сторон и изложенном в решении IV/1 (см. ECE/MP.WH/13/Add.2–EUPCR/1611921/2.1/2016/MOP-4/06/Add.2, решение IV/1, приложения I и II), что позволяет проводить анализ осуществления на региональном уровне. Эти отчеты рассматриваются Комитетом, который имеет общий мандат по надзору за соблюдением, и анализируются объединенным секретариатом. Обязательство по представлению отчетности согласно пункту 5 статьи 7 Протокола является отдельным и дополняющим обязательства по представлению отчетности, которые Сторона Протокола может иметь согласно другим международным соглашениям и их производным, включая законодательство Европейского союза.

35. Цель этой первоначальной группы обязательств заключается в согласовании мер между странами для обеспечения общего уровня охраны водных объектов,

²² См. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, замечание общего порядка № 15, пункты 45, 53 и 54; E/C.12/2010/1, пункты 7 и 8; резолюция 70/169 Генеральной Ассамблеи, пункты 2–4 (в которых приветствуется работа Специального докладчика по вопросу о праве человека на безопасную питьевую воду и санитарные услуги г-на Лео Эллера), 5 с), d) и g) и 9.

²³ См. далее *Руководящие принципы по установлению целевых показателей, оценке прогресса и отчетности*.

который может удовлетворить потребности человека, однако подход обязательно является «равнозначным» при определенных общих параметрах, т. е. это подход, при котором допускаются различия в системах стран при условии, что они представляют собой прилежные усилия по обеспечению порогового стандарта.

Вторая группа

36. Вторая группа обязательств включает в себя создание, совершенствование и/или обслуживание комплексных национальных и местных систем надзора и раннего предупреждения и реагирования на вспышки, случаи или риски связанных с водой заболеваний в соответствии со статьей 8 Протокола. В то время как системы надзора и раннего предупреждения должны создаваться на национальном «и/или» местном уровне, планы реагирования на случай чрезвычайных ситуаций должны создаваться как на национальном, так и местном уровнях.

37. Что касается содержания таких планов, то в пункте 1) а) статьи 8 предусмотрены некоторые общие параметры систем надзора и раннего предупреждения, которые должны охватывать «вспышки, случаи или угрозы» «заболеваний, связанных с водой», независимо от того, вызваны ли они антропогенным загрязнением или экстремальными погодными явлениями. В пункте 1) b) статьи 8 такие параметры не предусмотрены, однако в пункте 1) c) статьи 8 подчеркивается, что соответствующим органам должны быть предоставлены возможности реагировать. Эти возможности включают в себя как правоспособность, так и реальную возможность делать это²⁴.

38. Требования статьи 8 отражают общую обязанность проявлять должную осмотрительность, как это подчеркивается во вступительной части пункта 1 статьи 8, согласно которой «каждая из Сторон надлежащим образом обеспечивает». Чрезвычайные ситуации, связанные с заболеваниями, могут возникать по различным причинам, включая крупные промышленные аварии или стихийные бедствия. Поэтому требования статьи 8 также согласуются с более широким сводом норм в области прав человека, который требует от государств уделять должное внимание «защите» прав человека лиц, находящихся под их эффективным контролем, от лишений со стороны как третьих сторон, так и природных угроз²⁵.

²⁴ См. World Health Organization (WHO) Regional Office for Europe, Policy guidance on water-related disease surveillance (Copenhagen, 2011). Имеется по адресу www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0011/149186/e95619.pdf; E. Funari, T. Kistemann, S. Herbst and A. Rechenburg, eds., Technical guidance on water-related disease surveillance (Copenhagen, 2011). Имеется по адресу www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0009/149184/e95620.pdf; ВОЗ/Европейская экономическая комиссия/ВОЗ/Европейский процесс «Окружающая среда и здоровье», Эффективные подходы к наблюдению за качеством питьевой воды: доклад совещания, 6 и 7 мая 2015 года, Осло. Имеется по адресу www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0004/284179/Effective-approaches-drinking-water-quality-surveillance-Oslo-report.pdf?ua=1; Alexandra V Kulinkina, Enkhtsetseg Shinee, Bernardo Rafael Guzmán Herrador, Karin Nygård and Oliver Schmoll, *The Situation of Water-related Infectious Diseases in the Pan-European Region*, (Copenhagen, WHO Regional Office for Europe/United Nations Economic Commission for Europe (ECE), 2016). Имеется по адресу www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0019/322165/Situation-water-related-infectious-diseases.pdf?ua=1; ECE/MP.WH/13–EUPCR/1611921/2.1/2016/MOP-4/06, пункт 52; ECE/MP.WH/13/Add.1–EUPCR/1611921/2.1/2016/MOP-4/06/Add.1, pp. 8 and 9; Проект рукописи «Technical Guidance on the Surveillance and Management of Outbreaks of Water-related Infectious Diseases Associated with Water Supply Systems» (готовится к публикации).

²⁵ См. Европейский суд по правам человека, *Татар против Румынии*, пункты 85–88; Европейский суд по правам человека, *Апанасевич против Польши*, пункты 93–104; Европейский суд по правам человека, *Чис против Румынии*, решение (о приемлемости), пункты 30 и 35–37. По вопросу о позитивной обязанности по защите от стихийных бедствий, см. Европейский суд по правам человека, *Будаева и др. против России*, пункты 128–137; Европейский суд по правам человека, *Озел и др. против Турции*, пункты 170–175.

Третья группа

39. Третья группа обязательств в значительной степени опирается на более широкий нормативный контекст Протокола по проблемам воды и здоровья и, в частности, на Конвенцию о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция)²⁶. Она предусматривает содействие информированности (посредством повышения осведомленности, подготовки кадров и исследований), доступ к информации, участие общественности в процессах принятия решений и надлежащий доступ к судебному и административному пересмотру соответствующих решений.

40. Применительно к этой группе обязательств всеобъемлющий принцип изложен во вступительной части и подпункте i) статьи 5 Протокола²⁷:

При принятии мер по осуществлению настоящего Протокола Стороны руководствуются, в частности, следующими принципами и подходами:

...

i) доступ к информации и участие общественности в процессе принятия решений по вопросам воды и здоровья необходимы, среди прочего, в целях улучшения качества принимаемых решений и содействия их осуществлению, обеспечения осведомленности общественности о соответствующих вопросах, предоставления общественности возможности выразить свое беспокойство и предоставления возможности государственным органам должным образом учитывать такое беспокойство. Такой доступ и такое участие следует дополнять соответствующим доступом к судебному и административному пересмотру соответствующих решений; (выделение добавлено)

41. Доступ к информации рассматривается в пункте 3 статьи 7 (обязательство «обеспечивать» наличие информации о взятии проб воды и стоков), пункте 1) а) iii) статьи 8 (обязательство «надлежащим образом обеспечивать» распространение – в случае любой неминуемой угрозы здоровью людей, обусловленной болезнью, связанной с водой, – соответствующей информации, статье 9 (обязательство «принимать меры» или «способствовать» или «поощрять» повышение информированности общественности, образование, подготовку, проведение научных исследований и разработок и предоставление информации и статье 10 (обязательство «принимать меры» или «обеспечивать» информирование общественности)²⁸.

42. Участие в процессах принятия решений рассматривается в вводной части пункта 2 статьи 6 (обязательство предусматривать «соответствующие практические и/или другие меры» для обеспечения транспарентности и участия общественности в процессе установления целевых показателей) и в пункте 5) b) статьи 6 (обязательство предусматривать соответствующие практические и/или другие меры» обеспечения транспарентности и участия общественности в разработке планов управления водохозяйственной деятельностью).

43. Доступ к правосудию упоминается в пункте i) статьи 5. Отсутствие дополнительных положений не должно толковаться как непризнание этого процессуального права по Протоколу. Это подтверждается содержащимися в преамбуле ссылками на Рио-де-Жанейрскую декларацию и Орхусскую конвенцию и,

²⁶ Более широкий контекст Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), изложен в принципе 10 Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию (A/CONF.151/26.Rev.1, приложение I). Согласно седьмому пункту его преамбулы, Протокол прямо основывается на Рио-де-Жанейрской декларации.

²⁷ См. также *Руководство по участию общественности*.

²⁸ Обязательство по статье 10 конкретно ограничено ее пунктами 4 и 5, которые исключают определенные ситуации и виды информации из общего требования публиковать или предоставлять информацию общественности.

более конкретно, во вступительной части к пункту 3 и в подпункте g) статьи 16, согласно которым:

(3) На своих совещаниях Стороны постоянно контролируют выполнение настоящего Протокола и с учетом этой цели:

...

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; (выделение добавлено)

44. Термин «дальнейших» подтверждает, что Протокол уже содержит меры, касающиеся «доступа к информации, участия общественности в процессе принятия решений и доступа общественности к процедурам пересмотра решений в судебном и административном порядке».

45. Формулировки, используемые во всех этих положениях, четко указывают на то, что они должны пониматься как обязательства проявления должной осмотрительности. Даже когда требуется какая-либо конкретная процедурная мера, такая мера является средством достижения цели аналогично тому, как это происходит в отношении предыдущих групп обязательств.

Четвертая группа

46. Четвертая группа обязательств касается межгосударственного – горизонтального – сотрудничества в области водоснабжения, санитарии и здравоохранения. Эта группа включает в себя обязательства по сотрудничеству в области трансграничных вод для Сторон Конвенции по водам и в одном из вопросов выходит за рамки этих обязательств.

47. Пункт 1 с) статьи 13 содержит требование к государствам – участникам Протокола адаптировать или определить соответствующие соглашения или договоренности таким образом, чтобы это соответствовало Протоколу, при соблюдении определенных условий. Эта особенность отмечена в Пояснительной записке, подготовленной Комитетом по соблюдению для уточнения сферы охвата этой группы обязательств²⁹.

48. Независимо от того, говорится ли в положениях, что «в целях содействия достижению целевых показателей... каждая из Сторон... разрабатывает на трансграничном... уровне... планы» (пункт 5) b) статьи 6) или что «Стороны сотрудничают и при необходимости оказывают помощь друг другу» (статьи 11 и 13) или «способствуют сотрудничеству в области осуществления международных действий» (статья 12) или «рассматривают вопрос о том, каким наилучшим образом они могут оказывать помощь в целях содействия» поддержке национальных действий (статья 14), все они являются обязательствами поведения. Таким образом, они предусматривают сотрудничество в качестве средства выполнения задач, реализации и достижения целей Протокола.

²⁹ См. «Толкование положений Протокола по проблемам воды и здоровья».

4. Взаимосвязь с соответствующими документами Европейского союза

4.1 Большинство соответствующих документов Европейского союза, рассмотренных для данной Пояснительной записки

49. Для целей настоящей записки Комитет по соблюдению проанализировал ряд правовых документов Европейского союза, касающихся водных ресурсов и соответствующих аспектов здравоохранения, которые включают в себя следующие документы:

- Директива 2000/60/ЕС Европейского парламента и Совета от 23 октября 2000 года, устанавливающая рамки для действий Европейского сообщества в области водной политики («Рамочная директива по воде»)³⁰;
- Директива 2008/105/ЕС Европейского парламента и Совета от 16 декабря 2008 года по требованиям экологического качества в области водной политики, вносящая изменения и впоследствии отменяющая Директивы Совета 82/176/ЕЕС, 83/513/ЕЕС, 84/156/ЕЕС, 84/491/ЕЕС, 86/280/ЕЕС, а также вносящая изменения в Директиву 2000/60/ЕС Европейского парламента и Совета (Директива по требованиям экологического качества)³¹;
- Директива Совета 91/676/ЕЕС от 12 декабря 1991 года о защите вод от загрязнения нитратами из сельскохозяйственных источников («Директива о нитратах»)³²;
- Директива Совета 91/271/ЕЕС от 21 мая 1991 года об очистке городских сточных вод («Директива о городских сточных водах»)³³;
- Директива Совета 76/160/ЕЕС от 8 декабря 1975 года о качестве воды для купания («Директива о воде для купания»)³⁴;
- Директива 2006/118/ЕС Европейского парламента и Совета от 12 декабря 2006 года о защите подземных вод от загрязнения и ухудшения качества («Директива по подземным водам»)³⁵;
- Директива 2007/60/ЕС Европейского парламента и Совета от 23 октября 2007 года об оценке и управлении рисками наводнений («Директива о наводнениях»)³⁶;
- Директива Совета 98/83/ЕС от 3 ноября 1998 года о качестве воды, предназначенной для потребления человеком («Директива о питьевой воде»)³⁷;
- Директива 2003/4/ЕС Европейского парламента и Совета от 28 января 2003 года, касающаяся доступа общественности к экологической информации и отменяющая Директиву Совета 90/313/ЕЕС («Директива о доступе к информации»)³⁸;
- Директива 2003/35/ЕС Европейского парламента и Совета от 26 мая 2003 года, предусматривающая участие общественности в разработке определенных планов и программ, касающихся окружающей среды, и вносящая изменения относительно участия общественности и доступа к правосудию в

³⁰ *Official Journal of the European Communities*, L 327 (2000), pp. 1–72.

³¹ *Official Journal of the European Union*, L 348 (2008), pp. 84–97.

³² *Official Journal of the European Communities*, L 375 (1991), pp. 1–8.

³³ *Ibid.*, L 135 (1991), pp. 40–52.

³⁴ *Ibid.*, L 31 (1976), pp. 1–7.

³⁵ *Official Journal of the European Union*, L 372 (2006), pp. 19–31.

³⁶ *Ibid.*, L 288 (2007), pp. 27–34.

³⁷ *Official Journal of the European Communities*, L 330 (1998), pp. 32–54.

³⁸ *Official Journal of the European Union*, L 41 (2003), pp. 26–32.

Директивы 85/337/ЕЕС и 96/61/ЕС Совета («Директива об участии общественности»)³⁹;

- Директива Совета 86/278/ЕЕС от 12 июня 1986 года о защите окружающей среды, и в частности почвы, при использовании осадка сточных вод в сельском хозяйстве («Директива об осадке сточных вод»)⁴⁰;
- Рабочий документ сотрудников Комиссии, Сельское хозяйство и устойчивая водохозяйственная деятельность в ЕС, 28 апреля 2017 года, SWD (2017) 153 окончательный вариант⁴¹;
- Предложение по директиве Европейского парламента и Совета о качестве воды, предназначенной для потребления человеком (переработка), COM (2017) 753 окончательный вариант⁴²;
- Предложение по постановлению Европейского парламента и Совета о минимальных требованиях к повторному использованию воды, COM (2018) 337 окончательный вариант⁴³;
- Заключение Совета по водной дипломатии, принятые на 3652-м заседании Совета 19 ноября 2018 года, 13991/18⁴⁴;
- Решение 1082/2013/ЕС Европейского парламента и Совета от 22 октября 2013 года по вопросу о серьезных трансграничных угрозах здоровью, отменяющее решение № 2119/98/ЕС⁴⁵ (решение № 1082/2013).

Значение этих различных документов для настоящей записки варьируется, однако каждый из них рассматривался в свете системы обязательств, вытекающих из Протокола. Результаты в общих чертах обсуждаются в следующих двух разделах и обобщаются в приложении I к настоящей записке.

4.2 Взаимосвязь между Протоколом и Директивами Европейского союза по воде

50. В записке делается вывод о том, что Протокол и директивы Европейского союза по воде имеют синергическую связь. Конфликтов между ними выявлено не было. Обязательства, вытекающие из Протокола и директив Европейского союза по воде, сходятся. В частности, могут возникать три ситуации: а) случаи, когда определенная область или вопрос регулируется как директивами Европейского союза, так и Протоколом на основе синергии; б) случаи, когда Протокол может оказать поддержку директивам Европейского Союза по воде; и с) конкретный вопрос отчетности по Протоколу и директивам Европейского союза по воде.

51. В тех случаях, когда Протокол и директивы Европейского союза по воде касаются определенной области или проблемы, подход в целом является последовательным. В большинстве случаев директивы Европейского союза по воде более конкретны, чем Протокол, и, таким образом, могут служить для осуществления обязательств по Протоколу. Данная ситуация вкратце излагается в приложении к настоящей записке.

52. В некоторых случаях, например, связанных с качеством технической инфраструктуры водоснабжения и санитарии, Протокол обеспечивает основу для

³⁹ Ibid., L 156 (2003), pp. 7–24.

⁴⁰ *Official Journal of the European Communities*, L 181 (1986), pp. 6–12.

⁴¹ См. <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2017/EN/SWD-2017-153-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>.

⁴² См. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8c5065b2-074f-11e8-b8f5-01aa75ed71a1.0016.02/DOC_1&format=PDF.

⁴³ См. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e8951067-627c-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0001.03/DOC_1&format=PDF.

⁴⁴ См. www.consilium.europa.eu/media/37022/st13991-en18.pdf.

⁴⁵ *Official Journal of the European Union*, L 293 (2013), pp. 1–15.

дальнейшего уточнения системы, установленной директивами Европейского союза по воде. В этой сфере Протокол требует от Сторон установления целевых показателей в отношении уровня эффективности коллективных систем водоснабжения и санитарии и наличия сбросов необработанных сточных вод и неочищенных ливневых стоков из систем сбора сточных вод. Рамки Протокола охватывают агломерации любого масштаба и могут также распространяться на функционирование технической инфраструктуры в чрезвычайных ситуациях, включая экстремальные погодные явления, для которых были разработаны конкретные руководящие принципы⁴⁶. Вопросы устойчивости технической инфраструктуры к экстремальным погодным явлениям также рассматриваются в программной области Протокола, касающейся повышения устойчивости к изменению климата⁴⁷.

53. Существует ряд областей, которые имеют в Протоколе более четкую правовую основу. В этих областях Протокол может оказать поддержку директивам Европейского союза по воде. К ним относятся, в частности, права на воду и санитарии и связанные с ними целевые показатели (статьи 5 l), 6 1) и 2) c)); передовой опыт в области управления водоснабжением и связанные с ним целевые показатели (статья 6 2) f)); качество сточных вод, используемых для орошения, и связанные с этим целевые показатели (статьи 4 2) d) и 6 2) i)); защита уязвимых групп (статья 5 k)); системы сокращения выбросов и реагирования на вспышки или случаи заболеваний, связанных с водой (статьи 6 2) b) и 8); и международное/трансграничное сотрудничество с государствами – участниками Протокола, включая государства, не являющиеся членами Европейского союза (статьи 11, 12 и 14).

54. Учреждениями Европейского союза была признана необходимость создания более четкой или обновленной нормативно-правовой базы в некоторых из этих областей. Например, предложение о внесении изменений в Директиву о питьевой воде конкретно касается доступа к воде (проект статьи 13), надлежащей практики управления водоснабжением (проекты статей 7–10) и особых потребностей уязвимых групп населения (проект статьи 13). Аналогичным образом качество сточных вод, используемых для орошения, является предметом предложения о принятии правила о минимальных требованиях к повторному использованию воды.

55. В этих областях и в контексте пересмотра соответствующих документов Европейского союза Протокол может сыграть полезную роль в качестве основы для обсуждения, как это имело место при рассмотрении вопросов малых водных ресурсов и подходов, основанных на оценке риска. В этом отношении накопленный в рамках Протокола опыт показал, что на самом деле именно малые водные ресурсы наиболее явно выигрывают от разработки планов обеспечения безопасности воды⁴⁸ и что вполне возможно удовлетворить соответствующие требования, поскольку ВОЗ и Протокол предоставляют достаточные руководящие материалы (особенно для малых ресурсов).

56. Отчетность в различной форме регулируется как Протоколом, так и директивами Европейского союза по воде. Пункт 5 статьи 7 Протокола предписывает Сторонам представлять доклад, «содержащий собранные и проанализированные данные, а также оценку достигнутого прогресса» на трехгодичной основе (см. ECE/MP.WH/2–EUR/06/5069385/1, пункт 39) и с использованием конкретной формы отчетности (ECE/MP.WH/13/Add.2–EUPCR/1611921/2.1/2016/MOP-4/06/Add.2, решение IV/1, приложения I и II). Это обязательство по представлению докладов является отдельным и дополняющим обязательства государств – членов Европейского союза по представлению докладов согласно соответствующим директивам.

⁴⁶ L. Sinisi and R. Aertgeerts, *Guidance on Water Supply and Sanitation in Extreme Weather Events* (Copenhagen, WHO Regional Office for Europe/ECE/, 2011).

⁴⁷ Более подробную информацию см. в документе ECE/MP.WH/13/Add.1–EUPCR/1611921/2.1/2016/MOP-4/06/Add.1.

⁴⁸ См. WHO Regional Office for Europe, *Subregional workshop on improving small-scale supplies for better health in European Union countries*, Meeting report, 18–20 June 2018, Dessau, Germany. Имеется по адресу www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0020/392231/REPORT-10-edited-final.pdf?ua=1.

57. Отчетность по Протоколу имеет важное значение для мониторинга прогресса и укреплении уверенности всех Сторон Протокола в эффективности системы. Требуемая для отчетности по Протоколу информация может частично основываться на информации, собираемой и используемой для отчетности Европейского союза. Для Сторон существуют также некоторые конкретные преимущества представления отчетности в рамках Протокола, включая возможность проведения самооценки на национальном и/или субнациональном уровнях и сбора комплексных данных о воде, санитарии и здоровье, а также соответствующего укрепления межсекторального сотрудничества.

4.3 Аспекты Протокола и законодательства Европейского союза, касающиеся общественного здравоохранения

58. В области общественного здравоохранения соответствующая международно-правовая основа строится на базе Международных медико-санитарных правил. Международные медико-санитарные правила являются обязательными для всех государств – членов ВОЗ, включая все государства – члены Европейского союза и все государства – участники Протокола, и они состоят «в предотвращении международного распространения болезней, предохранении от них, борьбе с ними и принятии ответных мер на уровне общественного здравоохранения, которые соизмеримы с рисками для здоровья населения и ограничены ими и которые не создают излишних препятствий для международных перевозок и торговли»⁴⁹. Европейские рамки и Протокол приведены в соответствие с Международными медико-санитарными правилами.

59. Протокол касается как вертикального, так и горизонтального аспектов общественного здравоохранения. На вертикальном уровне статья 8 предусматривает создание систем наблюдения, раннего предупреждения и реагирования, а статья 6 требует от государств-участников установления целевых показателей для поддержания высокого уровня защиты от заболеваний, связанных с водой (см. раздел 3.2 выше). На горизонтальном уровне статьи 11–14 требуют от государств-участников сотрудничать и координировать действия по созданию совместных систем наблюдения и раннего предупреждения, планов действий в чрезвычайных ситуациях и потенциала реагирования в целях предотвращения, ограничения и сокращения заболеваний, связанных с водой.

60. Деятельность Европейского союза в области здравоохранения в соответствии с его компетенцией дополняет национальную политику и поощряет сотрудничество между государствами-членами, оказывая, при необходимости, поддержку национальным действиям⁵⁰. Что касается инфекционных заболеваний, то государства – члены Европейского союза создали Европейский центр профилактики и контроля заболеваний, задача которого заключается в «выявлении, оценке и оповещении о существующих и возникающих угрозах здоровью человека со стороны инфекционных заболеваний»⁵¹. Деятельность Европейского союза в области общественного здравоохранения включает также мониторинг, раннее предупреждение и борьбу с серьезными трансграничными угрозами здоровью⁵², которые конкретно рассматриваются в Решении № 1082/2013 и являются областью, также регулируемой Протоколом.

61. В настоящей записке делается вывод о том, что Протокол и решение № 1082/2013 имеют синергическую связь. Горизонтальный аспект Протокола

⁴⁹ Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), *Международные медико-санитарные правила* (2005 год): *третье издание* (2016 год), стр. 10, статья 2.

⁵⁰ Сводный вариант Договора о функционировании Европейского союза, *Official Journal of the European Union*, С 326 (2012), pp. 47–390, at art. 168.

⁵¹ Постановление (ЕС) № 851/2004 Европейского парламента и Совета от апреля 2004 года о создании Европейского центра профилактики и контроля заболеваний, *Official Journal of the European Union*, L 142/1 (2004), pp. 1-11 Art 3.

⁵² Сводный вариант Договора о функционировании Европейского союза, pp. 47–390, at art. 168.

соответствует Решению № 1082/2013, и оба инструмента поддерживают сотрудничество и координацию в области общественного здравоохранения. В частности, можно сделать следующие замечания в отношении: 1) целей этих двух нормативных актов; 2) методов сотрудничества и координации; и 3) отчетности.

62. Решение № 1082/2013 направлено на «поддержку сотрудничества и координации между государствами-членами в целях совершенствования профилактики и борьбы с распространением тяжелых заболеваний человека через границы государств-членов и борьбы с другими серьезными трансграничными угрозами для здоровья (...)»⁵³. С горизонтальным аспектом Протокола связаны положения о международном сотрудничестве и помощи в поддержку его целей⁵⁴, положения о совместных и скоординированных международных действиях в вопросах, касающихся предупреждения, сокращения и контроля связанных с водой заболеваний⁵⁵, а также положения о международной поддержке национальных действий⁵⁶. Поэтому цели этих двух документов являются последовательными и взаимодополняющими.

63. В решении № 1082/2013 также уточняются методы сотрудничества и координации между различными субъектами на уровне Европейского союза⁵⁷, включая государства – члены Европейского союза и соответствующие европейские учреждения. В этой связи в Протоколе и решении № 1082/2013 прослеживается последовательный подход к следующим областям: а) обеспечение готовности и планирование мер реагирования⁵⁸; б) эпидемиологический надзор⁵⁹; с) раннее предупреждение и уведомление⁶⁰; и d) реагирование на трансграничные угрозы здоровью и оповещение о рисках и кризисах⁶¹. В большинстве из этих областей решением № 1082/2013 учреждаются специальные органы и механизмы, действующие в рамках Европейского союза, такие как система оперативного оповещения о серьезных трансграничных угрозах здоровью (система раннего оповещения и реагирования)⁶² или Комитет по медицинской безопасности⁶³ – межправительственный орган, на который возложена координирующая функция. В этих областях решение № 1082/2013 может служить основой для осуществления Протокола.

64. В Протоколе рассматриваются некоторые дополнительные пути обеспечения сотрудничества и координации в вопросах общественного здравоохранения. Статья 12 требует от государств-участников поощрять сотрудничество в разработке совместно согласованных целевых показателей по вопросам, упомянутым в пункте 2 статьи 6, которые включают качество подаваемой питьевой воды и сокращение масштабов вспышек и случаев заболеваний, связанных с водой. Стороны могут также сотрудничать в разработке показателей, призванных продемонстрировать, насколько успешными оказались действия по предотвращению, ограничению и сокращению заболеваний, связанных с водой.

65. Кроме того, Протокол закладывает прочную основу для укрепления сотрудничества со странами, не являющимися членами Европейского союза, и этот аспект упоминается как в Договоре о функционировании Европейского союза, так и в решении № 1082/2013⁶⁴. В частности, Протокол облегчает обмен соответствующей

⁵³ Решение № 1082/2013 Европейского парламента и Совета о серьезных трансграничных угрозах здоровью, *Official Journal of the European Union*, L 293 (2013), pp. 1–15, at art. 1.

⁵⁴ Протокол, статьи 11 (международное сотрудничество) и 13 (трансграничные воды).

⁵⁵ Там же, статья 12.

⁵⁶ Там же, статья 14.

⁵⁷ Решение № 1082/2013, статья 1 (3).

⁵⁸ Там же, статья 4; и Протокол, статьи 12 и 13.

⁵⁹ Решение № 1082/2013, статья 6; и Протокол, статьи 12 и 13.

⁶⁰ Решение № 1082/2013, статьи 8 и 9; и Протокол, статьи 12 и 13.

⁶¹ Решение № 1082/2013, статья 11; и Протокол, статьи 12 и 13.

⁶² Решение № 1082/2013, статья 8.

⁶³ Там же, статья 17.

⁶⁴ Решение 1082/2013, пункт 26; и Сводный вариант Договора о функционировании Европейского союза, *Official Journal of the European Union*, C 326 (2012), pp. 47–390, at art. 168.

информацией, что конкретно предусмотрено решением № 1082/2013 для целей эпидемиологического надзора⁶⁵.

66. Инструменты и руководства, разработанные в рамках Протокола, могут быть использованы для укрепления потенциала мониторинга, раннего предупреждения и реагирования в конкретном контексте заболеваний, связанных с водой, а также для обмена передовым опытом во всем европейском регионе⁶⁶. Такой подход согласуется с решением № 1082/2013 и может способствовать его осуществлению.

67. Что касается отчетности, то в решении № 1082/2013 устанавливается система, в соответствии с которой каждые три года государства – члены Европейского союза представляют Комиссии обновленную информацию о положении дел с обеспечением их готовности и реагирования на национальном уровне⁶⁷. На основе полученной информации Комиссия инициирует обсуждения в рамках Комитета по медицинской безопасности⁶⁸.

68. Система отчетности по Протоколу охватывает как вертикальные, так и горизонтальные аспекты общественного здравоохранения. К ним относятся: информация о целевых показателях, установленных в целях профилактики и сокращения масштабов связанных с водой заболеваний; меры, принятые для укрепления потенциала раннего предупреждения, наблюдения и реагирования; и прогресс в осуществлении международного сотрудничества и координации в отношении связанных с водой заболеваний.

4.4 Протокол, документы Европейского союза и национальные меры

69. Пункт 8 статьи 4 Протокола прямо оставляет за государствами право «продолжать осуществлять, принимать или вводить в действие более строгие меры». Независимо от того, основываются ли эти меры только на внутреннем законодательстве, или на положениях внутреннего законодательства, обеспечивающих осуществление законодательства Европейского союза, или на праве Европейского союза прямого действия, это не имеет значения с точки зрения применения Протокола. В пункте 9 статьи 4 Протокола прямо оговариваются более строгие меры, основанные на международном праве. Эти два положения недвусмысленно охватывают первичное и вторичное законодательство Европейского союза.

70. Учитывая, что требования Директив Европейского союза по воде и решения № 1082/2013 соответствуют обязательствам по Протоколу, единственным нерешенным вопросом во взаимосвязи между Протоколом, инструментами Европейского союза и внутренними мерами является соответствие национальных мер по выполнению требований Протокола законодательству Европейского союза.

71. Что касается общественного здравоохранения, то статья 2.6 решения № 1082/2013 оставляет за государствами-членами право принимать дополнительные меры в отношении трансграничных угроз для здоровья при условии, что «такие дополнительные меры, процедуры и мероприятия не будут препятствовать применению настоящего решения».

72. В случае водных ресурсов использование директив в качестве инструмента права Европейского союза направлено на определение цели или политики, позволяя при этом государствам – членам Европейского союза реализовывать это с использованием средств по собственному выбору. При осуществлении законодательства Европейского союза, касающегося водных ресурсов, государства-

⁶⁵ Решение 1082/2013, статья 6(3).

⁶⁶ См., например, «Техническое руководство по наблюдению за вспышками связанных с водой инфекционных заболеваний, которые ассоциируются с системами водоснабжения, и борьбе с ними» (готовится к публикации).

⁶⁷ Там же, статья 4.

⁶⁸ Там же.

члены должны использовать средства, которые являются не менее строгими, чем нижний предел, установленный соответствующей директивой. Однако, в отличие от Протокола, законодательство Европейского союза требует от государств-членов избегать такого уровня регулирования или конкретных положений, которые бы наносили ущерб другим целям, преследуемым Европейским союзом, таким как обеспечение свобод на внутреннем рынке⁶⁹.

5. Выводы

73. Настоящая пояснительная записка издана на основе подпунктов а) и б) пункта 1 решения I/2 (ECE/MP.WH/2/Add.3 – EUR/06/50699385/1/Add.3) в ответ на конкретную просьбу, высказанную Комитету в процессе консультаций с Латвией, Литвой и Эстонией, и в соответствии с пунктом 19 решения IV/2 Совещания Сторон Протокола по общим вопросам соблюдения (ECE/MP.WH/13/Add.2–EUPCR/1611921/2.1/2016/MOP-4/06/Add.2).

74. Протокол преследует взаимосвязанные цели, касающиеся воды, здоровья и охраны окружающей среды (статьи 1, 4 2), 5 а)–с)) и осуществления прав человека на воду и санитарии (статья 6 1)). В его основе лежит трехуровневая система, состоящая из общей обязанности проявлять должную осмотрительность (статья 4), руководящих принципов и подходов (статья 5) и четырех групп более конкретных обязательств: установление целевых показателей, мониторинг и постепенное выполнение (статьи 6 и 7); системы надзора, раннего предупреждения и реагирования на вспышки заболеваний и связанные с ними риски (статья 8); доступ к информации, участие общественности и доступ к правосудию (статьи 5 i), 6 2) и 5) b), 7 3), 8 1) a) iii), 9, 10 и 16 3) g)); и сотрудничество в трансграничных и международных вопросах, касающихся воды и здоровья (статьи 6 5) b) и 11–14).

75. Протокол и соответствующие документы Европейского союза, проанализированные в настоящей записке, имеют общую синергическую взаимосвязь.

76. В большинстве областей директивы Европейского союза по воде являются более конкретными, чем положения Протокола, и поэтому они могут служить для осуществления Протокола (см. приложение I).

77. В некоторых конкретных областях, таких как качество технической инфраструктуры водоснабжения и санитарии или регулирование малых систем водоснабжения и санитарии ниже определенного порогового уровня, Протокол обеспечивает основу для дальнейшего уточнения или расширения Директив Европейского союза по воде.

78. Есть и другие области, которые в Протоколе имеют более четкую правовую основу и в которых Протокол может способствовать реализации нормативных положений Европейского союза. К ним относятся: права на воду и санитарии (статьи 5 1), 6 1) и 2) c)); передовой опыт в области управления водоснабжением (статья 6 2) f)); качество сточных вод, используемых для орошения (статьи 4 2) d) и 6 2) i)); защита уязвимых групп (статья 5 k)); и системы сокращения числа вспышек или случаев связанных с водой заболеваний и реагирования на них (статьи 6 2) b) и 8).

79. Протокол обеспечивает четкую основу (статьи 11, 12, 13 и 14) для международного/трансграничного сотрудничества с государствами – участниками Протокола, включая соседние государства, которые находятся в процессе присоединения к Европейскому союзу, и другие соседние государства, не подпадающие под законодательство Европейского союза. Кроме того, Протокол может быть использован в качестве модели для более широких усилий в области развития и международного сотрудничества в соответствующих секторах.

⁶⁹ European Parliament, “Gold-Plating” in the EAFRD: To what extent do national rules unnecessarily add to complexity and, as a result, increase the risk of errors? (Brussels, 2014).

80. Протокол предусматривает обязательство по представлению трехгодичных докладов (пункт 5) статьи 7), которое является отдельным обязательством, дополняющим те, которые предусмотрены соответствующими документами Европейского союза.

81. В области общественного здравоохранения Протокол имеет как вертикальный, так и горизонтальный аспекты. Горизонтальный аспект протокола согласуется с законом Европейского союза о трансграничных угрозах для здоровья, в котором поддерживается сотрудничество и координация между государствами. Протокол также поддерживает сотрудничество с государствами, не являющимися членами Европейского союза, и предусматривает систему детальной отчетности по связанным с водой заболеваниям.

82. Протокол устанавливает минимальные пороговые требования. Государства вправе принимать более строгие меры, будь то в соответствии с законодательством Европейского союза или внутренним законодательством.

Приложение

Таблица соответствия между основными положениями Протокола по проблемам воды и здоровья и Директивами Европейского союза по воде

Положения Протокола по проблемам воды и здоровья	Директива по стандартам		Директива по городским сточным водам		Директива по воде для купания		Директива по наводнениям		Директива по осадку сточных вод	
	Рамочная директива по воде	Директива по качеству окружающей среды	Директива по нитратам	Директива по нитратам	Директива по подземным водам	Директива по наводнениям	Директива по питьевой воде	Директива о доступе к информации	Директива об участии общественности	Директива по осадку сточных вод
1 Качество питьевой воды (статья 6 2) a))	✓				✓		✓			
2 Сокращение масштабов вспышек и случаев заболеваний, связанных с водой (статья 6 2) b))							✓			
3 Доступ к питьевой воде (статьи 6 2) c) и 4 2) a))							✓			
4 Доступ к санитарно-профилактическим мероприятиям (статьи 6 2) d) и 4 2) b))				✓						
5 Эффективность систем водоснабжения (статья 6 2) e))							✓			
6 Эффективность систем санитарно-профилактических мероприятий (статья 6 2) e) (продолжение)				✓						
7 Передовой опыт в области управления водоснабжением (статья 6 2) f))							✓			
8 Передовой опыт в области управления санитарно-профилактическими мероприятиями (статья 6 2) f) (продолжение)				✓						
9 Частотность сбросов необработанных сточных вод (статья 6 2) g) i))				✓						




Положения Протокола по проблемам воды и здоровья	Директива по стандартам качества окружающей среды		Директива по городским сточным водам		Директива по воде для купания		Директива по подземным водам		Директива по питьевой воде		Директива по осадку сточных вод	
	Рамочная директива по воде	Директива по нитратам	Директива по нитратам	Директива по нитратам	Директива по нитратам	Директива по нитратам	Директива по нитратам	Директива по нитратам	Директива по нитратам	Директива по нитратам	Директива по нитратам	Директива по нитратам
10 Частотность сбросов необработанных потоков ливневых сточных вод (статья 6 2) g) ii))				✓								
11 Качество сбросов сточных вод (статья 6 2) h))	✓			✓								
12 Удаление или повторное использование осадка сточных вод (статья 6 2) i))				✓								✓
13 Качество сточных вод, используемых для орошения (статьи 6 2) i) и 4 2) d))	Европейский Союз предложил регламент о минимальных требованиях к повторному использованию воды											
14 Качество вод, используемых в качестве источника питьевой воды (статьи 6 2) j) и 4 2) b))	✓	✓				✓		✓				
15 Качество вод, используемых для купания (статьи 6 2) j) и 4 2) d))					✓							
16 Качество вод, используемых для аквакультуры или выращивания моллюсков (статьи 6 2) j) и 4 2) d))								✓				
17 Передовой опыт в области управления водами, используемыми для купания (статья 6 2) k))					✓							
18 Выявление и приведение в порядок особо загрязненных мест (статья 6 2) l))	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓				
19 Эффективность систем регулирования, освоения, охраны и использования водных ресурсов (статья 6 2) m))						✓	✓					
20 Система мониторинга (статьи 4 2) e) и 6 5) c))	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓				✓

Положения Протокола по проблемам воды и здоровья	Директива по стандартам качества окружающей среды		Директива по городским сточным водам		Директива по воде для купания		Директива по подземным водам		Директива по питьевой воде		Директива по осадку сточных вод	
	Рамочная директива по воде	Директива по нитратам	Директива по нитратам	Директива по нитратам	Директива по нитратам	Директива по нитратам	Директива по нитратам	Директива по нитратам	Директива по нитратам	Директива по нитратам	Директива по нитратам	Директива по нитратам
21 Разработка планов управления водохозяйственной деятельностью (статья 6 5) b))	✓	✓				✓	✓					
22 Оценки воздействия, проводимые государственными органами (статья 4 6))	✓						✓		✓			
23 Принципы и подходы: меры предосторожности (статья 5 a))	✓											
24 Принципы и подходы: «загрязнитель платит» (статья 5 b))	✓											
25 Принципы и подходы: предупреждение (статья 5 c))		✓				✓	✓					
26 Принципы и подходы: равенство между поколениями (статья 5 d))	Большая часть директив посвящена модели устойчивого развития и признанию экологических потребностей будущих поколений											
27 Принципы и подходы: предотвращение вспышек и случаев заболеваний, связанных с водой (статья 5 e))					✓			✓				
28 Принципы и подходы: меры следует осуществлять на самом низком соответствующем административном уровне (статья 5 f))	✓											
29 Принципы и подходы: устойчивое управление водохозяйственной деятельностью (статья 5 g))	✓						✓	✓				

Положения Протокола по проблемам воды и здоровья	Директива по стандартам качества окружающей среды		Директива по городским сточным водам		Директива по воде для купания		Директива по подземным водам		Директива по питьевой воде		Директива по осадку сточных вод	
	Рамочная директива по воде	Директива по нитратам	Директива по нитратам	Директива по нитратам	Директива по нитратам	Директива по нитратам	Директива по нитратам	Директива по нитратам	Директива по нитратам	Директива по нитратам	Директива по нитратам	Директива по нитратам
30 Принципы и подходы: содействие с помощью экономических инструментов и повышения информированности (статья 5 h))	✓								✓			
31 Принципы и подходы: доступ к информации и участие общественности (статья 5 i))	✓	✓			✓		✓	✓	✓	✓	✓	
32 Принципы и подходы: доступ к судебному и административному пересмотру соответствующих решений (статья 5 i))								✓	✓	✓		
33 Принципы и подходы: комплексный подход к управлению водными ресурсами (статья 5 j))	✓						✓	✓				
34 Принципы и подходы: защита уязвимых людей (статья 5 k))								✓				
35 Принципы и подходы: равноправный доступ к воде (статья 5 l))								✓				
36 Принципы и подходы: государственный и частный сектор должны содействовать охране водной среды (статья 5 m))	✓											
37 Принципы и подходы: должный учет местных проблем, потребностей и знаний (статья 5 n))	✓		✓	✓			✓	✓	✓			
38 Отчетность (статья 7)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓			✓

Положения Протокола по проблемам воды и здоровья	Директива по стандартам											
	Рамочная директива по воде	Директива качества окружающей среды	Директива по нитратам	Директива по городским сточным водам	Директива по воде для купания	Директива по подземным водам	Директива по наводнениям	Директива по питьевой воде	Директива о доступе к информации	Директива об участии общественности	Директива по осадку сточных вод	
39 Системы реагирования (статья 8)	В большинстве государств это требование предусмотрено Международными медико-санитарными правилами ВОЗ (статьи 5 и 13)											
40 Информированность общественности, обучение, подготовка, научные исследования (статья 9)	✓							✓	✓			
41 Информирование общественности (статья 10)	✓	✓			✓		✓	✓	✓	✓		
42 Создание правовых, административных и экономических условий, позволяющих общественности вносить свой вклад в совершенствование управления водохозяйственной деятельностью (статья 4 5))	✓											
43 Совместные и согласованные международные действия (статьи 12 и 14)												
44 Сотрудничество, относящееся к трансграничным водам (статья 13)	✓			✓	✓	✓	✓					

Примечания: знак (✓) указывает на соответствие между соответствующими положениями Протокола и соответствующими директивами Европейского союза. Приводимые ниже цвета означают следующее:

-  Области синергии между положениями Протокола и соответствующими директивами Европейского союза.
-  Области, в которых Протокол может оказать поддержку осуществлению соответствующих директив Европейского союза.
-  Отдельные требования в отношении отчетности.