

**ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ  
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ**

Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер

## Руководство по внедрению Конвенции по трансграничным водам



**ОРГАНИЗАЦИЯ  
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ**

## ПРИМЕЧАНИЕ

Употребляемые обозначения и изложение материала в настоящем издании не означают выражения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций какого-либо мнения относительно правового статуса той или иной страны, территории, города или района, или их властей либо относительно делимитации их границ.

Условные обозначения документов Организации Объединенных Наций указываются прописными буквами в сочетании с цифрами. Наличие в тексте такого условного обозначения означает ссылку на документ Организации Объединенных Наций.

Все ссылки на веб-сайты в сети Интернет и их URL адреса в настоящем издании представлены по состоянию на 1 января 2013 года.

**ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ  
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ**

Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер

Руководство по внедрению  
**Конвенции по трансграничным водам**



**ОРГАНИЗАЦИЯ  
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ**

Нью-Йорк и Женева, 2013 год



# Предисловие

Процесс выполнения – или претворения намерений в действия – является основополагающим для эффективной государственной политики. Как показывают исследования, неспособность государств в полном объеме выполнять свои международные обязательства часто носит непреднамеренный характер. Различия между странами, а также разница в их институциональном и экономическом потенциале, могут вести к несбалансированному внедрению международных соглашений. Часто такие трудности преодолеваются путем расширенного диалога и сотрудничества внутри международного сообщества, а также с другими государствами-участниками.

Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 года (Конвенция по трансграничным водам), принятая под эгидой Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН), регулирует целый ряд аспектов управления трансграничными водами. Сложность и разнообразие вопросов, охватываемых Конвенцией по трансграничным водам, может создавать препятствия на пути ее успешного внедрения как для сегодняшних, так и для будущих Сторон. Поэтому издание данного Руководства является своевременным и актуальным.

Руководство выступает правовым путеводителем и, одновременно, практическим пособием по внедрению Конвенции. Команда экспертов из региона ЕЭК ООН, которая посвятила два года подготовке этого Руководства, выполнила непростую задачу по объединению теории права с полезными и практичными рекомендациями. Издание содержит подробное разъяснение отдельных положений Конвенции, включая те, которые могут вызвать разногласия и затруднения в толковании. Для таких положений в Руководстве приводятся пояснения правового характера, минимальные требования по внедрению и примеры из региона ЕЭК ООН, иллюстрирующие их применение.

Целевой аудиторией настоящего Руководства являются, прежде всего, должностные лица всех уровней, которые непосредственно вовлечены в сотрудничество по трансграничным водам и управление водными ресурсами на национальном уровне, а также ответственные за подготовку правовой и институциональной основы для присоединения соответствующих стран к Конвенции и ее последующего внедрения. Издание также будет полезно международным организациям, неправительственному сектору и другим заинтересованным сторонам, принимающим участие в процессе устойчивого управления трансграничными водами. Публикация также вызовет интерес у юристов, занимающихся проблемами окружающей среды и международных пресных вод.

Вслед за глобальным открытием для присоединения всех государств-членов Организации Объединенных Наций, Конвенция вступает в ключевой этап своего развития. Она предоставит глобальную межправительственную платформу для обмена мнениями и дискуссий по проблемам трансграничных вод, а также поддержки осуществления норм международного водного права. Стороны Конвенции получат возможность делиться знаниями, практикой и опытом, собранными за 20 лет с момента принятия Конвенции, и одновременно извлекать пользу из знаний, практики и опыта других регионов мира. Открытие Конвенции делает Руководство важным инструментом для оказания помощи государствам извне региона ЕЭК ООН, которые заинтересованы в присоединении к Конвенции, в более глубоком понимании этого документа и в надлежащей подготовке соответствующих правовых и институциональных рамок.

Трудности во внедрении международных соглашений будут существовать всегда, и соглашения о сотрудничестве в сфере охраны окружающей среды и водных ресурсов не являются исключением. Однако регулярное сотрудничество между странами, опирающееся на институциональную платформу, может внести значительный вклад в дело успешного осуществления. Я убежден, что Руководство по внедрению Конвенции по трансграничным водам станет мощным инструментом для усиления осуществления Конвенции и расширения сообщества стран, осуществляющих сотрудничество в ее рамках, в целях устойчивого управления трансграничными водами и благополучия людей во всем мире.

Свен Алкалай  
Исполнительный секретарь  
Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций



# Вступление

Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Конвенция по трансграничным водам), принятая в 1992 году в г. Хельсинки, Финляндия, служит механизмом усиления национальных мер и международного сотрудничества, направленных на достижение экологически обоснованного управления и охраны трансграничных поверхностных и подземных вод. По состоянию на дату подготовки настоящего издания Конвенция по трансграничным водам насчитывает 39 Сторон в регионе Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН),<sup>1</sup> и ожидается, что участие в ней расширится в связи с открытием Конвенции на глобальный уровень для государств, не являющихся членами ЕЭК ООН.

Признавая важность оказания содействия осуществлению Конвенции по трансграничным водам и в ответ на просьбы о прояснении правовых, технических и экономических затруднений, связанных с присоединением, Президиум Конвенции поручил подготовить практическое руководство, предназначенное для оказания поддержки в присоединении и осуществлении Конвенции. Настоящее Руководство по внедрению Конвенции по трансграничным водам было подготовлено под эгидой Совета по правовым вопросам и Рабочей группы по комплексному управлению водными ресурсами с соблюдением открытой процедуры с широким участием экспертов по правовым и водохозяйственным вопросам, представлявших как государства – Стороны Конвенции, так и государства, не являющиеся Сторонами, а также неправительственные организации и научные учреждения.

Руководство представляет собой всесторонний комментарий к положениям Конвенции, в котором содержатся объяснения процедурных, юридических, административных, технических и практических моментов, касающихся надлежащего осуществления требований Конвенции. Эти объяснения сопровождаются наглядными примерами. Особое внимание уделяется объяснению рамочного характера Конвенции, природе «должной осмотрительности» ее основных обязательств и ее трехэлементной нормативной структуре в целях обеспечения надлежащего понимания и толкования положений Конвенции. Как и сама Конвенция, Руководство состоит из двух основных частей. Первая часть касается положений, применимых в отношении всех Сторон, а вторая охватывает положения, касающиеся сотрудничества прибрежных Сторон. Кроме этого, Руководство выделяет преимущества, вытекающие из статуса Стороны Конвенции, и описывает шаги, которые необходимо предпринять странам до и после присоединения.

В издании представлено Руководство по внедрению Конвенции по трансграничным водам, принятое на пятой сессии Совещания Сторон Конвенции по трансграничным водам в 2009 году, которое было обновлено под эгидой Президиума Конвенции в соответствии с полномочиями, выданными на шестой сессии Совещания Сторон в 2012 году. Признавая стратегическую важность Руководства для осуществления и соблюдения Конвенции, а также для повышения интереса к Конвенции во всем мире, Совещание Сторон призвало Стороны и государства, не являющиеся Сторонами, использовать Руководство в своей работе по трансграничному водному сотрудничеству и широко продвигать его в регионе ЕЭК ООН и за его пределами. Руководство выступает ключевым справочным документом для деятельности, предусмотренной в программе работы Конвенции на 2013–2015 годы.

<sup>1</sup> Официальной аббревиатурой названия «Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций» является «ЕЭК»; наряду с этим, иногда встречается «ЕЭК ООН».

## ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

Секретариат ЕЭК ООН благодарит Германию, Италию и Швейцарию за финансирование разработки данного Руководства, а также за финансирование данного издания.

Секретариат ЕЭК ООН также с благодарностью отмечает существенный вклад, который внесли в разработку данного Руководства члены Совета по правовым вопросам Конвенции по трансграничным водам и Рабочей группы по комплексному управлению водными ресурсами, а также работу редакционной группы, которая подготовила Руководство.

Редакционная группа работала под председательством г-на Аттилы Танзи (Италия) и состояла из экспертов по правовым и водохозяйственным вопросам из следующих стран и организаций: г-жа Дубравка Недведова (Чешская Республика), г-н Антти Томас Белинский (Финляндия), г-жа Мариам Макарова и г-н Малхаз Адеишвили (Грузия), г-жа Хайде Йекель (Германия), г-н Александрос Коллиопулос (Греция), г-н Габор Бараниай, г-н Питер Ковач и г-жа Мария Галамбош (Венгрия), г-жа Виннифред Бродбелт (Нидерланды), г-жа Ана Драпа (Румыния), г-жа Драгана Милованович (Сербия), г-жа Зденка Келнарова (Словакия), г-жа Ядранка Иванова (бывшая югославская Республика Македония), г-жа Наталия Закорчевна (проект EuropeAid «Управление водными ресурсами в западных странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии», Украина), г-жа Юлия Тромбицкая (тогда в составе Европейского ЭКО-Форума), г-н Сергей Выхрист (Европейский ЭКО-Форум), г-н Алистер Рью-Кларк и г-н Сергей Виноградов (Университет Данди, Соединенное Королевство) и г-жа Элла Беглярова, г-жа Франческа Бернардини и г-н Райнер Эндерлайн из секретариата ЕЭК ООН.

Г-жа Франческа Бернардини, г-жа Юлия Тромбицкая и г-жа Наталия Никифорова из секретариата ЕЭК ООН в сотрудничестве с Президиумом Конвенции подготовили Руководство к изданию.

Издание редактировали г-н Кристофер Эдгар и г-жа Эми Эдгар. Дизайн издания выполнен г-жой Лизой Додсон. Г-жа Валентина Пионтковская и г-н Сергей Выхрист подготовили перевод издания на русский язык. Г-жа Каммиль Марсело из секретариата ЕЭК ООН обеспечила общую поддержку процесса подготовки издания.



# Содержание

ПРЕДИСЛОВИЕ .....	iii
ВСТУПЛЕНИЕ .....	v
СПИСОК ВСТАВОК .....	viii
СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ И АББРЕВИАТУР .....	ix
ВВЕДЕНИЕ .....	1
I. ЛОГИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ, ЦЕЛИ И ЦЕЛЕВАЯ АУДИТОРИЯ .....	2
II. ОХВАТ РУКОВОДСТВА .....	2
III. ПРЕИМУЩЕСТВА, ВЫТЕКАЮЩИЕ ИЗ СТАТУСА СТОРОНЫ КОНВЕНЦИИ .....	3
IV. КАК СТАТЬ СТОРОНОЙ КОНВЕНЦИИ И ОСНОВНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ К ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ И СОБЛЮДЕНИЮ .....	6
V. ОБЩИЕ РАЗЪЯСНЕНИЯ ОСНОВНЫХ ОСОБЕННОСТЕЙ КОНВЕНЦИИ .....	9
Рамочная природа Конвенции .....	9
Природа “должной осмотрительности” общих обязательств по Конвенции .....	10
VI. ОБЪЯСНЕНИЕ ОТДЕЛЬНЫХ ПОЛОЖЕНИЙ И УТОЧНЕНИЯ К НИМ .....	13
<b>ЧАСТЬ I. ПОЛОЖЕНИЯ, КАСАЮЩИЕСЯ ВСЕХ СТОРОН</b> .....	<b>13</b>
A. Статья 1, пункты 1, 2, 3, 4, и статья 9, пункты 1 и 3 – Сфера действия Конвенции .....	13
B. Статья 2, пункт 1 – Обязательство предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия .....	19
C. Статья 2, пункты 2 (c) и 5 (c) – Принцип справедливого и разумного использования .....	22
D. Статья 2, пункт 2 (d) – Сохранение и, когда это необходимо, восстановление экосистем .....	26
E. Статья 2, пункт 5 (b) – Принцип «загрязнитель платит» .....	28
F. Статья 2, пункт 6 – Принцип сотрудничества .....	32
G. Статья 2, пункты 7 и 8 – Экологические условия и трансграничное воздействие .....	40
H. Статья 3, пункты 1 (c) и (f) – Определение предельных норм для сбросов сточных вод, соответствующих мер и наилучшей имеющейся технологии .....	41
I. Статья 3, пункт 1 (d) – Введение более строгих требований к качеству водоприемника или экосистемы .....	45
J. Статья 3, пункт 1 (e) – Применение биологической очистки или эквивалентных процессов в отношении коммунально-бытовых сточных вод .....	48
K. Статья 3, пункт 1 (g) – Разработка и применение соответствующих мер и наилучшей в экологическом отношении практики для сокращения поступления биогенных и опасных веществ из диффузных источников .....	50
L. Статья 3, пункт 1 (h) – Применение оценки воздействия на окружающую среду и других методов оценки .....	53
M. Статья 3, пункт 1 (j) – Разработка планов действий в чрезвычайных ситуациях .....	55
N. Статья 3, пункт 2 – Предельные нормы содержания загрязнителей в сбросах из точечных источников в поверхностные воды на основе наилучшей имеющейся технологии .....	58
O. Статья 3, пункт 3 – Критерии и целевые показатели качества воды .....	60
<b>ЧАСТЬ II. ПОЛОЖЕНИЯ, КАСАЮЩИЕСЯ ПРИБРЕЖНЫХ СТОРОН</b> .....	<b>63</b>
A. Статья 9, пункт 1 – Двусторонние и многосторонние соглашения .....	63
B. Статья 9, пункт 2 – Совместные органы .....	70
C. Статья 10 – Проведение консультаций .....	77
D. Статья 11 – Совместные программы мониторинга и совместная или скоординированная оценка .....	80
E. Статья 13 – Обмен информацией между прибрежными Сторонами .....	82
F. Статья 14 – Системы оповещения и сигнализации .....	85
G. Статья 15 – Взаимная помощь .....	90
H. Статья 16 – Информирование общественности .....	93
I. Статья 22 – Урегулирование споров .....	98
<b>ПРИЛОЖЕНИЕ I.</b> Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер с поправками и решением VI/3, разъясняющим процедуру присоединения .....	101
<b>ПРИЛОЖЕНИЕ II.</b> Избранные инструменты «мягкого права» и другие публикации .....	118

# Список вставок

<b>ВСТАВКА 1.</b>	Ратификация и осуществление Конвенции по трансграничным водам в Финляндии	8
<b>ВСТАВКА 2.</b>	Присоединение Украины к Конвенции по трансграничным водам	9
<b>ВСТАВКА 3.</b>	Сотрудничество в эстуарии Эмс-Доллард	17
<b>ВСТАВКА 4.</b>	За пределами пресных вод: охрана приморских территорий и принимающих морей на примере соглашений по Эльбе, Одере и Дунаю	18
<b>ВСТАВКА 5.</b>	Совместная охрана реки Рейн	21
<b>ВСТАВКА 6.</b>	Опыт Чешской Республики по предотвращению трансграничного загрязнения	21
<b>ВСТАВКА 7.</b>	Канзас против Колорадо: оценка справедливого использования в долгосрочной перспективе	25
<b>ВСТАВКА 8.</b>	Возращение мигрирующих видов в естественные места нереста	27
<b>ВСТАВКА 9.</b>	Принцип «загрязнитель платит» в Чешской Республике	31
<b>ВСТАВКА 10.</b>	Принцип «пользователь платит» и Водная Рамочная Директива Европейского Союза	31
<b>ВСТАВКА 11.</b>	Сотрудничество в бассейне реки Рейн	34
<b>ВСТАВКА 12.</b>	Опыт Чешской Республики в области международного сотрудничества по управлению водными ресурсами в рамках различных правовых режимов	34
<b>ВСТАВКА 13.</b>	Сотрудничество Сербии по «Сводному докладу для Дуная»	36
<b>ВСТАВКА 14.</b>	Сотрудничество по охране озера Охрид	37
<b>ВСТАВКА 15.</b>	Трехстороннее сотрудничество на озере Преспа	38
<b>ВСТАВКА 16.</b>	Сотрудничество Беларуси и Украины по верхней Припяти	39
<b>ВСТАВКА 17.</b>	Контроль за сбросом опасных веществ в Европейском Союзе	44
<b>ВСТАВКА 18.</b>	Система наилучших доступных методов в Европейском Союзе	45
<b>ВСТАВКА 19.</b>	Меры по сокращению/исключению пенообразования на реке Рааб/Раба	46
<b>ВСТАВКА 20.</b>	Защита реки Вардар от загрязнения хромом	47
<b>ВСТАВКА 21.</b>	Очистка коммунально-бытовых сточных вод в соответствии с нормативными актами Европейского Союза	49
<b>ВСТАВКА 22.</b>	Сокращение количества несельскохозяйственных диффузных источников загрязнения в Нидерландах	51
<b>ВСТАВКА 23.</b>	Моделирование выбросов биогенных веществ в речные системы	52
<b>ВСТАВКА 24.</b>	Международная оценка воздействия на окружающую среду проекта золотодобычи Росья Монтана (Румыния-Венгрия)	55
<b>ВСТАВКА 25.</b>	Гармонизированный план реагирования на загрязнение вод в результате аварий для водосборов рек Кёрёш/Кришурь и Баркэу (Венгрия/Румыния)	57
<b>ВСТАВКА 26.</b>	Положение о сточных водах в Германии	59
<b>ВСТАВКА 27.</b>	Двустороннее сотрудничество и соглашение о системе общих критериев и оценки между Словакией с Польшей и Чешской Республикой до применения ВРД ЕС	62
<b>ВСТАВКА 28.</b>	История двустороннего сотрудничества между Чешской Республикой и Австрией по вопросам управления трансграничными водами	67
<b>ВСТАВКА 29.</b>	Выполнение обязательства по заключению соглашений: пример Российской Федерации	68
<b>ВСТАВКА 30.</b>	Структура соглашения на примере Рамочного соглашения по бассейну реки Сава	69
<b>ВСТАВКА 31.</b>	Где можно ознакомиться с двусторонними и многосторонними соглашениями	69
<b>ВСТАВКА 32.</b>	Как Уполномоченные Российской Федерации и Украины координируют сотрудничество по трансграничным водам	74
<b>ВСТАВКА 33.</b>	Совместная финляндско-российская комиссия по использованию пограничных водных систем	75
<b>ВСТАВКА 34.</b>	Совместные комиссии по трансграничным водам между Венгрией и соседними государствами	76
<b>ВСТАВКА 35.</b>	Консультации по выполнению Водной Рамочной Директивы ЕС в бассейне Рейна	78
<b>ВСТАВКА 36.</b>	Национальные диалоги по вопросам водной политики	78
<b>ВСТАВКА 37.</b>	Опыт, полученный в рамках Международной комиссии по охране реки Дунай	79
<b>ВСТАВКА 38.</b>	Транснациональная сеть мониторинга в бассейне реки Дунай	81
<b>ВСТАВКА 39.</b>	Базы данных Международной комиссии по охране реки Дунай	84

<b>ВСТАВКА 40.</b>	Система раннего оповещения об авариях для реки Дунай.....	87
<b>ВСТАВКА 41.</b>	Система оповещения и сигнализации «Рейн» и План действий по наводнениям для реки Рейн .....	88
<b>ВСТАВКА 42.</b>	Республика Молдова и Украина движутся к созданию систем оповещения о наводнениях и загрязнении .....	88
<b>ВСТАВКА 43.</b>	Гидрологическое сотрудничество, включая систему прогнозирования наводнений и оповещения: опыт Словакии.....	89
<b>ВСТАВКА 44.</b>	Оказание помощи Румынии в смягчении последствий наводнений .....	92
<b>ВСТАВКА 45.</b>	Уполномоченные Республики Молдова и Украины: правила об участии заинтересованных сторон.....	96
<b>ВСТАВКА 46.</b>	Укрепление потенциала по поддержке доступа к информации и участия общественности в бассейне Дуная .....	97
<b>ВСТАВКА 47.</b>	Примеры положений, касающихся вопросов разрешения споров.....	100

## Список сокращений и аббревиатур

<b>АБРД</b>	Анализ бассейна реки Дунай
<b>АОГ</b>	Абсорбируемые органические галогениды
<b>БП</b>	Банковская Процедура
<b>БПК<sub>5</sub></b>	Пятидневная биологическая потребность в кислороде
<b>ВИЕС</b>	Водная Инициатива Европейского Союза
<b>ВРД</b>	Водная Рамочная Директива
<b>ВХМ</b>	Винилхлоридный мономер
<b>ВРЕФ</b>	Справочные документы НДМ
<b>ГЭФ</b>	Глобальный Экологический Фонд
<b>ДБК</b>	Днепровско-Бугский канал
<b>ДХЭ</b>	1, 2-дихлорэтан
<b>ЕС</b>	Европейский Союз
<b>ЕЭК ООН</b>	Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций
<b>КМП</b>	Комиссия международного права
<b>КУВР</b>	Комплексное управление водными ресурсами
<b>МКЗР</b>	Международная комиссия по защите Рейна
<b>МКОРД</b>	Международная комиссия по охране реки Дунай
<b>МПС</b>	Многостороннее природоохранное соглашение
<b>МС</b>	Международный Суд ООН
<b>НДМ</b>	Наилучшие доступные методы
<b>НПО</b>	Неправительственная организация
<b>ОВОС</b>	Оценка воздействия на окружающую среду
<b>ОП</b>	Операционная Политика
<b>ОСПАР</b>	Конвенция о защите морской среды Северо-Восточной Атлантики
<b>ПЗП</b>	Принцип «загрязнитель платит»
<b>СРОА</b>	Система раннего оповещения об авариях
<b>ФАО</b>	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
<b>ХЕЛКОМ</b>	Хельсинкская комиссия
<b>ХПК</b>	Химическая потребность в кислороде
<b>ЭСКАТО</b>	Экономическая и социальная комиссия ООН для Азии и Тихого Океана



# Введение

1. Деятельность ЕЭК ООН в сфере водных ресурсов в 1980-е годы все больше концентрировалась на проблемах управления трансграничными водами, на средствах и способах укрепления сотрудничества на региональном уровне в целом и между прибрежными странами, т.е. странами, граничащими с одними и теми же трансграничными водами, в частности. Эта деятельность достигла апогея в таких политических документах, как Декларация Европейской экономической комиссии о политике в области предупреждения и борьбы с загрязнением водных ресурсов, включая трансграничное загрязнение, и Принципы Европейской экономической комиссии по сотрудничеству в области трансграничных вод.<sup>2</sup> Основываясь на этих документах и по итогам Встречи по охране окружающей среды (София, 16 октября – 3 ноября 1989 года) в рамках Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ), государства-члены ЕЭК ООН согласовали текст юридически обязательного документа, который был подписан в г. Хельсинки 17 марта 1992 года как Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Конвенция по трансграничным водам).

2. Появление этого юридического документа было своевременным, поскольку распад Советского Союза и некоторых других государств в Центральной и Юго-Восточной Европе означал новые вызовы для регионального сотрудничества в целом и сотрудничества в сфере окружающей среды и безопасности, в частности. Новые границы перекроили Европу, и Конвенция по трансграничным водам стала доступным для этих стран международно-правовым актом по охране и управлению трансграничными водами, имевшими ранее статус внутригосударственных.

3. Конвенция вступила в силу 6 октября 1996 года.<sup>3</sup> Цели Конвенции, как рамочного соглашения, были усилены разработкой дополнительных протоколов: Протокола по проблемам воды и здоровья, принятого в 1999 году и вступившего в силу в 2005 году, и Протокола о гражданской ответственности и компенсации за ущерб, причиненный трансграничным воздействием промышленных аварий на трансграничные воды (Протокол о гражданской ответственности), принятого в 2003 году. Более того, в 2003 году были приняты поправки к статьям 25 и 26 Конвенции, позволяющие государствам, расположенным за пределами региона ЕЭК ООН, стать Сторонами Конвенции. Поправки к статьям 25 и 26 вступили в силу 6 февраля 2013 года.

4. Конвенция сыграла решающую роль в поддержке создания и укрепления сотрудничества в регионе, по-

служив образцом для ряда двусторонних и многосторонних соглашений. Среди них Конвенция по сотрудничеству в области охраны и устойчивого использования реки Дунай (Конвенция по охране реки Дунай) 1994 года и Конвенция по защите Рейна (Рейнская конвенция) 1999 года, которые развивают положения Конвенции по трансграничным водам в более конкретном субрегиональном контексте. Другими примерами являются соглашения по рекам Маас (Мёз) и Шельда, а также по эстонско-российским, казахстанско-российским и российско-украинским трансграничным водам. Некоторые относительно новые соглашения по трансграничным водам включают Рамочное соглашение по бассейну реки Сава и ряд двусторонних соглашений по трансграничным водам, таких как между Беларусью и Украиной или же между Беларусью и Российской Федерацией. Ссылки на Конвенцию по трансграничным водам есть также в Водной Рамочной Директиве (ВРД) Европейского Союза (ЕС).<sup>4</sup>

5. Конвенция по трансграничным водам является составной частью более широкого правового поля в регионе ЕЭК ООН, состоящего из пяти конвенций по окружающей среде: Конвенции 1979 года о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния; Конвенции 1991 года об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо); Конвенции 1992 года о трансграничном воздействии промышленных аварий (Конвенция о промышленных авариях); Конвенции 1992 года по трансграничным водам и Конвенции 1998 года о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция). Конвенции ЕЭК ООН формируют прочное и всеобъемлющее правовое поле для разрешения различных вопросов, касающихся окружающей среды. Конвенция по трансграничным водам как дополняется другими конвенциями ЕЭК ООН, так и способствует их осуществлению. Она выигрывает от работы, проводимой в рамках указанных соглашений, поскольку в них присутствует глубокий синергизм в отношении их непосредственной сферы действия, положений и обязательств.

6. При рассмотрении государством возможности ратификации или присоединения к Конвенции и в процессе ее осуществления после ратификации обычно возникает много вопросов. Они касаются процедурных, юридических, административных, технических и практических аспектов требований по надлежащему осуществлению. Этим и обусловлена потребность в практически ориентированном руководстве.

<sup>2</sup> Приняты Европейской экономической комиссией на сорок второй сессии (1987 год) решением I (42).

<sup>3</sup> По состоянию на январь 2013 года Конвенция насчитывает 39 Сторон.

<sup>4</sup> Директива 2000/60/ЕС Европейского Парламента и Совета от 23 октября 2000 года об установлении рамок деятельности Сообщества в области водной политики.

7. Данное Руководство, предназначенное способствовать как осуществлению Конвенции, так и присоединению к Конвенции, акцентирует внимание на отдельных положениях Конвенции, способных вызвать определенные затруднения для Сторон, а также для присоединяющихся стран. В отдаленной перспективе, Стороны могут принять решение о пересмотре Руководства и включить в него остальные положения.

8. Руководство является результатом многосторонних усилий с вовлечением как Сторон Конвенции, так и государств, не являющихся Сторонами. Достоинство Руководства заключается в том, что оно отражает опыт Сторон по осуществлению Конвенции и надлежащую практику, которую они выработали за годы с момента принятия Конвенции. Более того, Руководство было разработано с соблюдением открытой процедуры с участием не только специалистов и практиков в области водного хозяйства, но и представителей научных учреждений, неправительственных организаций (НПО) и международных организаций.

## I. ЛОГИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ, ЦЕЛИ И ЦЕЛЕВАЯ АУДИТОРИЯ

9. Основная цель Руководства – оказать помощь Сторонам в осуществлении Конвенции путем предоставления детального комментария к ее положениям.

10. Руководство также предназначено для государств, которые не являются Сторонами, и призвано способствовать процессам принятия решений о ратификации или присоединении, процессам ратификации или присоединения на национальном уровне, а также, при необходимости, применению положений Конвенции до ее ратификации или присоединения к ней.

11. Наконец, Руководство направлено на то, чтобы также оказать поддержку трансграничному сотрудничеству за пределами региона ЕЭК ООН и способствовать внедрению Конвенции и ее принципов по всему миру. Предполагается, что Руководство послужит справочным материалом для государств, не являющихся членами ЕЭК ООН, которые осуществляют сотрудничество с государствами-членами ЕЭК ООН по разделяемым ими водам. Более того, ожидается, что Руководство станет полезным справочником для государств, не являющихся членами ЕЭК ООН, желающих присоединиться к Конвенции.

12. Основными целевыми группами Руководства являются лица, формирующие политику и принимающие решения, внедряющие ведомства и органы, ответственные за решение водных проблем, в частности, в трансграничном контексте, такие как совместные органы. Документ также будет интересен должностным лицам в других отраслях, имеющих прямое отношение к водным ресурсам, таких как здравоохранение, мелиорация,

пищевая промышленность, рыбное хозяйство, туризм, промышленное потребление воды, внутренний водный транспорт, производство электроэнергии, а также управленческому персоналу и заинтересованным сторонам в этих отраслях.

13. Помимо предоставления общих руководящих идей, применимых в различных ситуациях, Руководство призвано стать практическим инструментом, отвечающим индивидуальным запросам стран.

## II. ОХВАТ РУКОВОДСТВА

14. Руководство разъясняет правовые и практические вопросы, которые могут возникнуть при осуществлении Конвенции, а также в процессе ратификации или присоединения. Разъяснения сопровождаются примерами надлежащей практики в регионе.

15. Руководство предлагает аргументы, подчеркивающие преимущества, которые может извлечь государство, став Стороной Конвенции, как с точки зрения расположенных «выше по течению», так и с точки зрения расположенных «ниже по течению» государств. Руководство также разъясняет основные принципы и особенности Конвенции и то, каким образом они влияют на требования по осуществлению. Более того, Руководство содержит общие рекомендации о том, как эффективнее организовать процесс ратификации или присоединения, принимая во внимание, что эти процессы имеют индивидуальные особенности в каждой стране.

16. Основой Руководства являются разъяснения избранных положений, осуществление которых может быть связано с особыми затруднениями. Такой отбор положений не подразумевает, что положения, о которых в Руководстве не говорится, менее важны, и Стороны должны считать их менее приоритетными при осуществлении Конвенции.

17. Комментарии включают правовой анализ, вытекающие из него практические и технические пояснения, а также минимальные требования с соответствующими мерами по реализации.

18. Руководство никоим образом не влияет на содержание или юридическую силу положений Конвенции или на права и обязанности, возникающие на ее основе. Соответственно, Руководство не представляет собой юридически обязательное толкование Конвенции и не заключает в себе такого толкования.

19. Руководство принимает во внимание другие авторитетные международные инструменты, относящиеся к предмету правового регулирования Конвенции. В частности, в нем неоднократно встречаются ссылки на подготовительную работу Комиссии международного права

(КМП) под эгидой Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, которая привела к принятию в 1997 году Конвенции Организации Объединенных Наций о праве несудоходных видов использования международных водотоков (Нью-йоркская конвенция), ссылки на саму Нью-йоркскую конвенцию, а также ссылки на Проект статей 2001 года о международной ответственности за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом, также подготовленный КМП. Два указанных инструмента, принятые после вступления в силу Конвенции по трансграничным водам, кодифицируют международный обычай в сфере водного права таким образом, чтобы подтвердить обычно-правовую природу большинства положений Конвенции по трансграничным водам, тем самым, усиливая их юридическую силу. Более того, подготовительная работа по указанным двум международным документам, насыщенная обширными комментариями, международным прецедентным правом и практикой, является полезной основой для целей настоящего Руководства.

20. Взаимосвязь между Конвенцией по трансграничным водам и Нью-йоркской конвенцией стала предметом отдельного исследования<sup>5</sup> в рамках бывшей Целевой группы по правовым и административным аспектам Конвенции по трансграничным водам, даже несмотря на то, что Нью-йоркская конвенция еще не вступила в силу, в то время как Конвенция по трансграничным водам вступила в силу в 1996 году. В данном случае достаточно сослаться на основные выводы этого исследования. В то время как обе Конвенции имеют сходный предмет правового регулирования, их соответствующие положения взаимно совместимы. Положения Конвенции по трансграничным водам, в целом, более конкретизированы. Таким образом, они устанавливают более точное руководство и прогрессивные стандарты поведения, в особенности, в отношении предупреждения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия. Как исключение из вышесказанного, Нью-йоркская конвенция более глубоко раскрывает принцип справедливого и разумного использования. Наиболее важно то, что дополнительная ценность Конвенции по трансграничным водам заключается, с одной стороны, в институциональных рамках, созданных ею для оказания помощи Сторонам в соблюдении ее положений и дальнейшем их развитии, и, с другой стороны, в обязательном характере институционального сотрудничества между прибрежными Сторонами. Указанные особенности в Нью-йоркской конвенции отсутствуют.

### III. ПРЕИМУЩЕСТВА, ВЫТЕКАЮЩИЕ ИЗ СТАТУСА СТОРОНЫ КОНВЕНЦИИ

21. Став Стороной Конвенции, государство не просто становится получателем новых прав и обязанностей. Важнее то, что оно присоединяется к институциональному режиму, основанному на Совещании Сторон, его Президиуме, вспомогательных органах и секретариате. Такие институциональные рамки оказывают помощь Сторонам в осуществлении и прогрессивном развитии положений Конвенции, в том числе, через правовые нормы «мягкого права» – руководства и рекомендации,<sup>6</sup> а также посредством разработки отдельных протоколов. Это создает коллективную платформу, способствующую двустороннему и многостороннему сотрудничеству, в рамках которого ведется обмен опытом и надлежащей практикой. Стороны могут принимать участие в рабочих группах и других вспомогательных органах, таких как целевые и экспертные группы, созданных Советом Сторон. Эти группы и секретариат рассматривают запросы о разъяснении технических, правовых, институциональных, экономических и финансовых вопросов, связанных с осуществлением Конвенции.

22. Указанная дополнительная ценность в том, чтобы стать Стороной Конвенции, вытекающая из ее рамочной природы, лучше всего поясняется в контексте важности сотрудничества в управлении трансграничными ресурсами пресных вод. Полученный опыт и проведенный анализ сходятся во мнении, что коллективное и скоординированное использование, охрана и управление трансграничными водами путем сотрудничества между прибрежными государствами являются ключом к их оптимальному использованию для всех участвующих сторон.<sup>7</sup> Более того, по общему мнению, сотрудничество является предпосылкой устойчивого использования трансграничного водного объекта, в то время как неустойчивое использование ведет к ухудшению ситуации для всех вовлеченных сторон.

23. С учетом вышесказанного, можно подчеркнуть, что основная особенность Конвенции заключается именно в обеспечении нормативных рамок, в которых прибрежные государства могут осуществлять совместную коллективную деятельность, необходимую для оптимального использования и охраны своих трансграничных вод и связанных с ними экосистем. Такая деятельность должна вестись посредством заключения

<sup>5</sup> Взаимосвязь между Конвенцией ЕЭК ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 года и Конвенцией ООН о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 года, Женева, 2000 год (UN Doc. ECE/ENHS/NONE/00/02, GE 00-30528) по адресу [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/publications/documents/conventiontotal\\_Rus\\_final.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/publications/documents/conventiontotal_Rus_final.pdf).

<sup>6</sup> См. руководства, рекомендации, вспомогательные отчеты и исследования по адресу <http://www.unece.org/env/water/publications/pub.html>.

<sup>7</sup> См., например, фундаментальное эссе Eyal Benvenisti, "Collective Action in the Utilization of Shared Freshwater: The Challenges of International Water Resources Law", *American Journal of International Law*, 1996, pp. 384 ff., а также ссылки, приводимые в этом эссе.

и осуществления отдельных соглашений между прибрежными Сторонами (пункт 6 статьи 2, статьи 5, 6, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 и 17).

24. Неуверенность в отношении желания других прибрежных государств эффективно сотрудничать является главным сдерживающим фактором для заинтересованных государств в инициировании сотрудничества. Такая неуверенность может иметь два сценария. Первый заключается в неуверенности государства А в отношении того, вступит ли прибрежное государство В и/или, возможно, С, D ... в двустороннее или многостороннее соглашение о сотрудничестве по водному объекту. Второй – в неуверенности государства А в отношении того, будет ли прибрежное государство В и/или, возможно, С, D ... , вступившее в такое соглашение, эффективно соблюдать его, или позволит государству А в одиночестве нести, например, краткосрочные расходы на сотрудничество, изначально предусмотренные соглашением, в ожидании того, что соглашение будет осуществляться и другими прибрежными государствами.

25. Первый сценарий более очевиден в краткосрочной, нежели долгосрочной перспективе; второй является характерным для концепции устойчивости. Прибрежные государства сталкиваются с проблемами количества и качества вод, относящимися к водному объекту. Урегулирование таких проблем совместными усилиями первоначально требует ряда односторонних решений о сотрудничестве и устойчивости, которые могут подразумевать издержки – например, согласование более низкого уровня потребления в случае дефицита воды или расходы на улучшение инфраструктуры, а также на приобретение или улучшение мощностей по предотвращению загрязнения и/или технологической очистке. Это может представлять сотрудничество непривлекательным в краткосрочной перспективе, особенно, если прибрежное государство А сомневается относительно желания прибрежного государства В или, возможно С, D ..., участвовать в совместных затратах и сотрудничать. Если же в такой ситуации неуверенности, дефицита доверия и коммуникации доминантной политикой прибрежных государств станет обособленность, а результатом – выход из участия в краткосрочных затратах на сотрудничество, то в долгосрочной перспективе каждое прибрежное государство окажется в наиболее неблагоприятной ситуации относительно совместного водного объекта – его необратимого истощения и/или загрязнения. Даже до достижения точки необратимости, при сценарии отсутствия сотрудничества, наполнение и восстановление совместного водного объекта будет достигаться путем затрат всех прибрежных государств, которые окажутся несоизмеримо выше, чем первоначальная экономия при отказе от сотрудничества.

26. Присоединение к числу Сторон Конвенции может абсолютно точно устранить такого рода неуверенность, подготовив почву для коллективной деятельности и взаимной поддержки. Все это имеет место благодаря

созданию основ доверия, установленных Конвенцией путем коллективного институционального режима, созданного для коллективной оценки, а также технической, правовой и административной поддержки. Действительно, если все прибрежные государства трансграничного водного объекта присоединятся к Конвенции, то благодаря созданным ею институциональным рамкам, каждое прибрежное государство не останется наедине во взаимоотношениях с другими прибрежными государствами, а его ожидания станут делом всех других Сторон, участвующих в Советании Сторон, что обеспечит поддержку Советания, вместе с его вспомогательными органами, способствуя соблюдению и сотрудничеству всех Сторон Конвенции.

27. Сотрудничество в рамках Конвенции может стать важным вкладом в предотвращение конфликтов между прибрежными государствами, способствуя, таким образом, укреплению мира и безопасности. Постоянное сотрудничество через механизмы Конвенции (такие, как создание совместных органов, обмен информацией, консультации и т.д.) позволяет на более ранней стадии выявлять потенциальные источники разногласий и предоставляет средства для предотвращения их эскалации.

28. Преимущества от присоединения к структуре коллективного сотрудничества, установленной Конвенцией, Стороны получают, в первую очередь, в трансграничном измерении взаимоотношений с другими прибрежными Сторонами. Так, Конвенция обязывает прибрежные Стороны заключать двусторонние или многосторонние соглашения или вносить изменения в существующие соглашения, чтобы применять ее основные принципы к соответствующим конкретным трансграничным водам. Она также предоставляет детальное руководство относительно минимальных задач для таких совместных органов.

29. Создание таких институциональных механизмов предоставляет конкретные средства для практического осуществления стандартов сотрудничества, предусмотренных Конвенцией, представляя собой, в то же время, мощный стимул для более прогрессивного сотрудничества в будущем. Многие отдельные двусторонние и многосторонние соглашения, которые уже были заключены под эгидой Конвенции, специально ссылаются на нее, как на исходный инструментальный, основываясь на ее общих целях и большинстве ее положений.

30. Хотя государствам, не являющимся Сторонами, не возбраняется принимать на добровольной основе такие же стандарты сотрудничества через механизмы, предусмотренные в Конвенции, получение статуса Стороны дает гарантию, что институциональные механизмы Конвенции будут применяться при взаимодействии с другими прибрежными Сторонами на основе равенства, закладывая основу для постоянного и эффективного сотрудничества.



31. Можно также напомнить, что Конвенция повлияла на разработку проектов нескольких субрегиональных водных режимов (например, Конвенция по охране реки Дунай или ВРД ЕС). Надлежащее осуществление Конвенции, таким образом, создает хорошую основу для выполнения этих субрегиональных инструментов. Фактически, пункты (21) и (35) преамбулы и статья 1 ВРД ЕС устанавливают, что одна из целей Директивы – «внести вклад в облегчение Сообществу и государствам-членам выполнения [своих] обязательств», среди прочего, по Конвенции. Таким образом, в контексте Европейского Союза Конвенция удачно дополняет и предоставляет дополнительное руководство по пониманию и осуществлению водного законодательства ЕС, особенно в контексте сотрудничества между ЕС и государствами, которые не входят в состав ЕС.

32. Может сложиться так, что не все прибрежные государства одного и того же трансграничного водного объекта станут Сторонами Конвенции. В таком случае, прибрежные Стороны не будут юридически связаны положениями Конвенции в своих взаимоотношениях с прибрежными государствами, которые не присоединились к Конвенции.

33. Стороны также оказываются в большом выигрыше благодаря Конвенции и ее институциональной структуре также в отношении внутригосударственного измерения управления водными ресурсами, поскольку поощряемое Конвенцией сотрудничество требует участия различных секторов центральных органов власти государств-участников, их соответствующих органов на местах, других заинтересованных сторон публичного и частного характера, а также НПО. Это улучшает сотрудничество, осведомленность, информированность и потенциал на межсекторальных и иерархических уровнях в государственном и региональном контексте. Такие формы кооперации и сотрудничества включают в себя обмен информацией, консультации, совместные исследования и разработки, в частности, по достижению целевых показателей качества воды, совместному мониторингу и оценке, системах раннего оповещения и взаимной помощи в критических ситуациях. Таким образом, Стороны также могут извлечь преимущества из тех положений, которые основываются на использовании ими своего внутреннего суверенитета, т.е. в отношениях между правительством и местными органами власти, с одной стороны, и их гражданами, постоянно проживающими лицами и компаниями, с другой. Более того, коллективная и экспертная поддержка, предоставляемая в рамках Конвенции, увеличивает национальный потенциал управления водными ресурсами. Такой повышенный национальный потенциал, однажды достигнутый по отношению к пресным водам трансграничного характера, не только автоматически применяется ко внутренним участкам международного водного объекта, но может также быть использован для вод, имеющих исключительно внутригосударственное значение.

34. Пункт 5 статьи 2, устанавливающий принцип принятия мер предосторожности, принцип «загрязнитель платит» и принцип устойчивого развития между поколениями, является полезным примером связи Конвенции с внутригосударственными отношениями. Как только указанные принципы приняты внутригосударственным правом порядком прибрежного государства, как правило, посредством парламентского закона о ратификации, они обычно применяются для целого спектра видов деятельности, которые могут оказать воздействие на окружающую среду, будь-то внутригосударственное и/или трансграничное. Принимая индивидуальные и совместные меры по предотвращению, ограничению и сокращению любого трансграничного воздействия, как одной из основных целей Конвенции, Стороны неизбежно стремятся к более высоким стандартам охраны здоровья и безопасности человека как на внутригосударственном, так и на международном уровне. Это же правило касается охраны флоры, фауны, почвы, воздуха, водных ресурсов, климата, ландшафта и других объектов.

35. Среди преимуществ на внутригосударственном уровне следует также отметить заложенные в Конвенции основы, которые могут быть использованы Сторонами для внедрения комплексного управления водными ресурсами (КУВР). Конвенция поощряет всеобъемлющий подход, учитывающий сложные взаимосвязи между гидрологическим циклом, почвой, а также флорой и фауной, основанный на понимании того, что водные ресурсы являются неотъемлемой частью экосистемы. Это усиливает сотрудничество между всеми прибрежными государствами в реализации основных концепций и целей Конвенции на внутригосударственном уровне.

36. Статус Стороны Конвенции может также повлечь, прямо или косвенно, преимущества, связанные с международным финансированием проектов, касающихся использования, охраны и управления трансграничными водами. Совещание Сторон может, при необходимости, способствовать оказанию финансовой поддержки или поиску средств в целях усиления потенциала Стороны Конвенции в достижении целей Конвенции (см. пункт 2 (с) статьи 17).

37. Усилия по заключению двусторонних или многосторонних соглашений и созданию совместных органов серьезно поощряются международными организациями (например, ЕЭК ООН, Экономической и социальной комиссией ООН для Азии и Тихого Океана (ЭСКАТО), Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и ЕС), многосторонними финансовыми учреждениями и донорами на двусторонней основе. Финансовая поддержка речным комиссиям и другим совместным органам по всему миру предоставляется, в частности, Всемирным Банком, Глобальным Экологическим Фондом (ГЭФ), Европейским инвести-

ционным банком, Африканским банком развития, Азиатским банком развития, Исламским банком развития, Европейской комиссией и рядом государств.

38. Стороны Конвенции могут воспользоваться преимуществами от использования целевого фонда Конвенции, который поддерживает ее эффективное осуществление. Целевым фондом управляет секретариат ЕЭК ООН. Стороны делают взносы в фонд на добровольной основе.

39. Целевой фонд может быть использован, в частности, для:

- a) оказания технической поддержки Сторонам, особенно странам с переходной экономикой, в популяризации и осуществлении Конвенции путем организации семинаров, рабочих совещаний и других мероприятий по подготовке специалистов;
- b) оказания поддержки участию экспертов из стран с переходной экономикой, особенно из Юго-Восточной Европы и Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, в рабочих совещаниях, семинарах, симпозиумах и других неофициальных форумах, организуемых в рамках Конвенции.<sup>8</sup>

40. Страны, не являющиеся Сторонами, также могут воспользоваться преимуществами от использования целевого фонда Конвенции. Однако приоритет отдается Сторонам Конвенции.

41. ГЭФ – крупнейшая структура, финансирующая проекты, направленные на улучшение глобальной окружающей среды, – предоставляет гранты на проекты, связанные с шестью основными направлениями, включая международные воды. Финансирование ГЭФ нацелено на помощь в покрытии так называемых «дополнительных затрат» для: (a) поддержки групп стран по достижению лучшего понимания ими экологических проблем их международных вод и совместной работе по их разрешению; (b) усиления потенциала существующих учреждений (или, при необходимости, развития потенциала посредством новых институциональных договоренностей) для использования более комплексного подхода к решению трансграничных экологических проблем, связанных с водой; (c) применения мер, направленных на решение первоочередных трансграничных проблем окружающей среды.<sup>9</sup>

42. Всемирный банк, который предоставляет кредитование конкретным проектам и деятельности, в основном, с учетом различных видов экономического использования трансграничных вод (гидроэнергетика, ирригация, паводковый контроль, судоходство, дренаж, питьевая вода и канализация, промышленные и аналогичные проекты), придает особое значение заключению прибрежными государствами соответствующих соглашений или договоренностей для этих целей для всего водотока или любой его части. Подход Банка, регулируемый Операционной Политикой (ОП)/Банковской Процедурой (БП) 7.50: Проекты по международным водным путям (2001 года),<sup>10</sup> определяется правилом о том, что сотрудничество и добрая воля прибрежных государств являются существенным моментом для эффективного использования и охраны водотока. В случаях, когда разногласия между государством, предлагающим проект, и другими прибрежными государствами остаются неразрешенными, Банк требует, чтобы потенциальные заемщики уведомили другие прибрежные государства о проекте. Данная Операционная Политика предусматривает детальные процедуры уведомления, включая процедуры в случае возражений одного из прибрежных государств против проекта. Участие в Конвенции по трансграничным водам и соблюдение ее положений служит четким свидетельством желания прибрежных государств сотрудничать и предоставляет идеальную возможность для предотвращения разногласий и, если потребуется, договорного урегулирования, повышая, таким образом, соответствие критериям для международного финансирования.

#### IV. КАК СТАТЬ СТОРОНОЙ КОНВЕНЦИИ И ОСНОВНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ К ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ И СОБЛЮДЕНИЮ

43. Государство становится Стороной Конвенции по трансграничным водам ратифицируя, принимая или утверждая ее, либо присоединяясь к ней. Под ратификацией, принятием, утверждением или присоединением понимается международный акт, посредством которого государство выражает свое согласие на обязательность для него договора. Процедуры получения статуса Стороны для государств и региональных организаций экономической интеграции предусмотрены статьями 25 и 26 Конвенции с поправками, внесенными решением III/1 Совещания Сторон от 28 ноября 2003 года, далее дополненным для государств, распо-

<sup>8</sup> См. более подробно о целевом фонде в решении III/2 о создании целевого фонда в рамках Конвенции, принятом на третьем Совещании Сторон (Мадрид, ноябрь 2003 года; ECE/MP.WAT/15/Add.1), по адресу <http://www.unecse.org/fileadmin/DAM/env/documents/2004/wat/ece.mp.wat.15.e.add1.pdf>.

<sup>9</sup> Операционная стратегия Глобального Экологического Фонда (1995 год), глава 4: Международные воды, по адресу <http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/GEF.C.3.7.pdf>.

<sup>10</sup> Операционная политика / Банковская процедура 7.50: Проекты по международным водным путям (2001 года, пересмотрена в 2004 и 2012 годах), по адресу <http://go.worldbank.org/RKU8MDSGV0>.

ложенных за пределами региона ЕЭК ООН, решением VI/3 Совещания Сторон от 30 ноября 2012 года.

44. В соответствии с пунктом 2 статьи 25, подписавшие государства и региональные организации экономической интеграции, расположенные в регионе ЕЭК ООН, могут ратифицировать, принять или утвердить Конвенцию, в то время как другие государства-члены, страны, имеющие консультативный статус при ЕЭК ООН, и региональные организации экономической интеграции, расположенные в регионе ЕЭК ООН, могут присоединиться к ней. На сегодняшний день срок для подписания Конвенции истек (статья 23). Все подписавшие государства, за исключением Соединенного Королевства, ратифицировали, приняли или утвердили Конвенцию. Поэтому за исключением Соединенного Королевства, все государства, расположенные в регионе ЕЭК ООН, которые не являются Стороной Конвенции, могут получить статус Стороны путем присоединения к Конвенции.

45. Любое государство, которое является членом Организации Объединенных Наций и не является членом ЕЭК ООН, может присоединиться к Конвенции на основании статей 25 и 26 с поправками и в соответствии с решением VI/3 о присоединении стран, не являющихся членами Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций. Для целей пункта 3 статьи 25, позволяющего присоединение к Конвенции с согласия Совещания Сторон для государств, не являющихся членами ЕЭК ООН, своим решением VI/3 Совещание Сторон раз и навсегда выразило согласие на любую будущую просьбу о присоединении к Конвенции государств-членов Организации Объединенных Наций, которые не являются членами ЕЭК ООН. Это согласие, содержащееся в решении VI/3, обусловлено вступлением в силу поправок к статьям 25 и 26 для всех государств и организаций, являвшихся Сторонами Конвенции по состоянию на 28 ноября 2003 года.<sup>11</sup>

46. Для того, чтобы государство-член ЕЭК ООН, не подписавшее Конвенцию, или любое государство, не являющееся членом ЕЭК ООН, стало Стороной Конвенции, оно обязано передать на хранение свой документ о присоединении Генеральному Секретарю ООН, выступающему депозитарием Конвенции (статья 24). Передавая на хранение свой документ о присоединении, государство, не являющееся членом ЕЭК ООН, обязано сослаться на решение VI/3. Для любого присоединяющегося государства Конвенция вступает в силу на девяностый день после сдачи на хранение документа о присоединении (статья 26).

47. Внутригосударственный процесс, путем которого государство становится Стороной, зависит от национальных норм этого государства о заключении международных договоров, которые часто закреплены в его Конституции. Во многих странах, процесс присоединения к Конвенции относится к компетенции министерства иностранных дел, при согласовании с министерством или ведомством, ответственным за водные ресурсы (например, с министерством охраны окружающей среды, министерством сельского хозяйства). Обычно последнее отвечает за подготовку оценки любых требуемых изменений в действующем национальном законодательстве, которые необходимы для осуществления Конвенции. Во многих странах присоединение к договору подлежит одобрению Парламентом или правительством, а внутригосударственное законодательство должно быть приведено в соответствие с договором в ходе этой процедуры, но никак не позже, чем к моменту вступления договора в силу для этого государства.

48. Подготовка к присоединению может быть осуществлена путем оценки требуемых Конвенцией изменений в действующем национальном законодательстве и в двусторонних и многосторонних соглашениях. Представляется полезным создание официальной рабочей группы для оценки влияния Конвенции на внутригосударственное право и политику, а также на трансграничное сотрудничество. Рабочая группа может включать должностных лиц министерств и ведомств по охране окружающей среды, муниципалитетов, НПО и научных учреждений. Отдельные должностные лица или органы могут быть назначены руководить процессом присоединения.

49. Решение о присоединении предполагает, что государство готово соблюдать и осуществлять Конвенцию. Соблюдение означает выполнение Сторонами своих обязательств по Конвенции и требует осуществления Конвенции на национальном и международном уровне (часть II Конвенции). Осуществление относится ко всем соответствующим законам, инструкциям, соглашениям, политике и другим мерам и инициативам, которые Стороны утверждают и/или выполняют для соблюдения своих обязательств по Конвенции. Акт о присоединении – это важный первый шаг, но за ним должно следовать практическое осуществление положений Конвенции.

50. Осуществление на национальном уровне и на уровне трансграничного сотрудничества особенно важно для эффективности Конвенции. Это означает, что Стороны должны обратить особое внимание на

<sup>11</sup> Ожидается, что вступление в силу поправок для всех государств и организаций, являвшихся Сторонами Конвенции по состоянию на 28 ноября 2003 года, произойдет до конца 2013 года. Поэтому предполагается, что государства, не являющиеся членами ЕЭК ООН, получат возможность присоединиться к Конвенции в конце 2013 года.

меры по реализации и подходы к осуществлению. Меры по реализации могут включать в себя широкий спектр деятельности – от формальных институциональных и правовых экспертиз до кампаний по повышению информированности общественности.

51. Для того чтобы правильно внедрить Конвенцию, потенциальные Стороны должны гарантировать, помимо прочего, достаточную осведомленность об обязательствах по Конвенции, достаточное политическое внимание к осуществлению, технический, административный и финансовый потенциал, координацию среди соответствующих органов по осуществлению и сотрудничество с другими прибрежными Сторонами. В качестве практической меры рекомендуется, чтобы все первоначальные действия, такие как правовые, административные и финансовые, имели место на национальном уровне до момента присоединения государства к Конвенции.

52. Национальный план по осуществлению, в идеале дополненный сроками реализации, может быть по-

лезным для интегрирования обязательств по Конвенции в деятельность на национальном уровне и в трансграничное сотрудничество. Хотя подготовки такого плана Конвенция формально не требует, страны могут использовать его как шаг в направлении присоединения и осуществления.

53. Осуществление Конвенции обычно предполагает, как минимум, три этапа. Во-первых, Стороны должны принять законы и инструкции и заключить или внести изменения в двусторонние или многосторонние соглашения или договоренности. Во-вторых, Стороны должны принять необходимые административные меры. В-третьих, Стороны должны обеспечить достаточные кадровые, финансовые и технические ресурсы для осуществления. Очевидно, нет необходимости принимать законы, заключать соглашения, устанавливать административные меры или создавать новые структуры, если существующих достаточно с точки зрения Конвенции.

#### **ВСТАВКА 1. РАТИФИКАЦИЯ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ КОНВЕНЦИИ ПО ТРАНСГРАНИЧНЫМ ВОДАМ В ФИНЛЯДИИ**

Финляндия подписала Конвенцию 17 марта 1992 года и ратифицировала ее 21 февраля 1996 года. Конвенция была ратифицирована Президентом Финляндии, а документ о ратификации сдан на хранение Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций. На национальном уровне Конвенция введена в действие Декретом Президента.

В соответствии с действующим в то время распределением обязанностей, ответственность за процесс ратификации Конвенции в Финляндии возлагалась на Министерство иностранных дел. Комментарии по вопросу ратификации запрашивались у Министерства юстиции, Министерства сельского и лесного хозяйства и Министерства окружающей среды, а также у пограничных речных комиссий Финляндии с соседними государствами.

Комментарии позволили установить, что в то время Конвенция не требовала принятия или внесения поправок в национальные законы или подзаконные акты. Также было признано, что для внедрения Конвенции нет необходимости вносить изменения в двусторонние соглашения по пограничным рекам.

Однако следует отметить, что для осуществления Конвенции в 1994 году Финляндия внесла поправку в Акт о воде. Согласно поправке, сфера действия Акта о воде была расширена, включив воздействие на поверхностные или подземные воды других государств.

Новая Конституция Финляндии вступила в силу в 2000 году. Сейчас для заключения договоров обычно требуется одобрение Парламента. Положения договоров и других международных обязательств, если они носят законодательный характер, вводятся в действие актом Парламента.

**ВСТАВКА 2. ПРИСОЕДИНЕНИЕ УКРАИНЫ К КОНВЕНЦИИ ПО ТРАНСГРАНИЧНЫМ ВОДАМ**

Закон о присоединении Украины к Конвенции был принят 1 июня 1999 года Верховной Радой (Парламентом) Украины и вступил в силу 23 июня 1999 года. Этому предшествовал следующий процесс.

Министерство охраны окружающей среды Украины подготовило проект Закона о присоединении к Конвенции. Проект Закона вместе с текстом Конвенции на украинском языке и пояснительной запиской, содержащей подробную информацию о важности присоединения Украины к Конвенции, в частности, правовое, экологическое и экономическое обоснование в пользу принятия Закона о присоединении, был представлен на рассмотрение Кабинету Министров Украины.

Рассмотрев проект, Кабинет Министров направил его в украинский Парламент, где парламентарии одобрили его и приняли.

В процессе согласования проекта Закона возникли определенные финансовые противоречия с Министерством финансов, поскольку в то время Украина уже была государством с переходной экономикой. В конечном итоге, было принято решение в пользу присоединения, поскольку участие в Конвенции в данном случае не требовало оплаты членских взносов.

**V. ОБЩИЕ РАЗЪЯСНЕНИЯ ОСНОВНЫХ ОСОБЕННОСТЕЙ КОНВЕНЦИИ****Рамочная природа Конвенции**

54. Конвенция по трансграничным водам – типичный «рамочный» инструмент. Большинство конвенций ЕЭК ООН, важных универсальных договоров по окружающей среде (например, об изменении климата, об озоновом слое и т.д.) и региональных морских конвенций ЮНЕП относятся к этой категории международных соглашений. Основная задача и функция такого рода международных соглашений, которые иногда называют «зонтичными» договорами, – создать институциональные рамки вокруг Совещания Сторон, внутри которых Стороны укрепляют сотрудничество, получают выгоду от коллективной технической и правовой поддержки и далее развивают положения рамочного соглашения.

55. Цели Конвенции по трансграничным водам могут быть достигнуты путем двухуровневого подхода, который предусматривает две основные категории обязательств. Первый набор обязательств, содержащихся в Части I, носит более общий характер и применяется ко всем Сторонам Конвенции. Обязательства второй категории, содержащиеся в Части II, более специфичны и внедряются путем дальнейшего заключения соглашений прибрежными Сторонами, имеющими совместные трансграничные воды. Правовые рамки Конвенции более детальные и, таким образом, она предлагает более подробное правовое руководство, нежели обычные зонтичные соглашения. Это особенно касается положений Части II.

56. В соответствии с природой «рамочного» инструмента, Конвенция по трансграничным водам закладывает определенные общие принципы и требования для Сторон, подлежащие дальнейшему развитию и применению путем принятия последующих протоко-

лов и некоторых необязательных инструментов («мягкого права») в форме руководств и рекомендаций по отдельным аспектам в рамках Конвенции. Развитие «рамочного» режима Конвенции путем принятия дополнительных протоколов стало устоявшейся практикой в ситуациях, где требуются более конкретные действия, чтобы достичь целей режима или отреагировать на новые вызовы. В рамках Конвенции это привело к принятию двух дополнительных обязательных инструментов – Протокола по проблемам воды и здоровья и Протокола о гражданской ответственности.

57. Несмотря на то, что юридически обязательные протоколы несомненно важны, основной вклад в развитие и осуществление режимов ЕЭК ООН в сфере окружающей среды связан с принятием юридически необязательных документов в форме различных руководств и рекомендаций. Эти руководства и рекомендации посвящены широкому спектру вопросов, которые должны быть разрешены для того, чтобы «водный режим» стал реально работоспособным и эффективным. Руководства и рекомендации, связанные с проблемами вод и принятые под эгидой Конвенции по трансграничным водам, посвящены, в частности, таким вопросам как:

- Экосистемный подход в управлении водными ресурсами (Руководящие принципы 1993 года);
- Критерии и показатели качества воды (Рекомендации 1993 года);
- Предотвращение загрязнения вод опасными веществами (Рекомендации 1994 года);
- Предотвращение и ограничение загрязнения вод удобрениями и пестицидами в сельском хозяйстве (Руководящие принципы 1995 года);
- Выдача разрешений на сброс сточных вод из точечных источников в трансграничные воды (Руководящие принципы 1996 года);
- Меры по предотвращению, ограничению и уменьшению загрязнения подземных вод в ре-

зультате хранения химических веществ и удаления отходов (Рекомендации 1996 года);

- Мониторинг и оценка рек и озер (Руководящие принципы 1996 года);
- Мониторинг и оценка трансграничных подземных вод (Руководящие принципы 2000 года);
- Мониторинг и оценка трансграничных рек (Руководящие принципы 2000 года);
- Устойчивое предупреждение наводнений (Руководящие принципы 2000 года);
- Мониторинг и оценка трансграничных и международных озер (Руководящие принципы 2002 года);
- Мониторинг и оценка трансграничных рек, озер и подземных вод (Стратегический подход 2006 года);
- Безопасность трубопроводов (Руководящие принципы 2006 года);
- Плата за услуги экосистем в контексте комплексного управления водными ресурсами (Рекомендации 2007 года);
- Управление трансграничной деятельностью в случае наводнений (Типовые положения 2007 года);
- Безопасность хвостохранилищ (Руководящие принципы 2009 года);
- Водные ресурсы и адаптация к изменению климата (Руководство 2009 года);
- Трансграничные подземные воды (Типовые положения 2012 года).

58. Эти и другие инструменты «мягкого права» влияют на развитие правового режима, установленного Конвенцией, а также способствуют ее осуществлению, предоставляя ясные и конкретные параметры поведения, требуемого для соблюдения Конвенции в полной мере.

59. Необходимо также отметить правовую связь между Конвенцией по трансграничным водам и другими конвенциями по вопросам окружающей среды, принятыми под эгидой ЕЭК ООН. Это относится в первую очередь к Конвенции о промышленных авариях, Конвенции Эспо и Орхусской конвенции. Все эти договоры вносят вклад в осуществление Конвенции по трансграничным водам. Связь между Конвенцией по трансграничным водам и другими инструментами ЕЭК ООН существует в различных формах – от прямого сотрудничества в создании новых юридически обязательных документов и формирования политики до предоставления операционной и технической поддержки на уровне стран.

## Природа «должной осмотрительности» общих обязательств по Конвенции

60. Внедряя Конвенцию, Страна должна четко уяснить правовую природу ее положений, с тем чтобы соблюдать их наилучшим и наиболее рациональным образом. Очевидно, что общее обязательство предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия, с его указаниями и формулировками, изложенное в статьях 2 и 3, в отличие от абсолютных обязательств, или же обязательств результата, является обязательством «должной осмотрительности».

61. КМП в «Проектах статей о предотвращении трансграничного вреда от опасных видов деятельности» 2001 года описывает «обязательство должной осмотрительности [как] принципиальную основу положений, имеющих целью предотвращение или в любом случае сведение к минимуму риска значительного трансграничного вреда».<sup>12</sup> Это обязательство предотвращения точно соответствует нормативной основе Конвенции, установленной пунктом 1 статьи 2.

62. Происхождение должной осмотрительности, как обязательства по предотвращению, четко определено обязанностью по принятию «всех соответствующих мер», направленных на указанное предотвращение. Согласно Суду Европейского Союза, «соответствующее» означает «требуемое».

63. Концепцию должной осмотрительности лучше всего можно объяснить с использованием функциональных терминов. Иными словами, для того, чтобы различать на практике «обязательство должной осмотрительности по предотвращению» от «абсолютного обязательства по предотвращению» необходимо принять во внимание, что в последнем случае Страна будет нести ответственность за нарушение обязательства по предотвращению в любой момент, когда будет иметь место трансграничное воздействие, связанное с деятельностью, осуществляемой на ее территории. С другой стороны, для «обязательства должной осмотрительности» самого факта трансграничного воздействия недостаточно, чтобы считать, что это обязательство нарушено. Для того, чтобы в этом случае государство несло международную ответственность за нарушение «обязательства должной осмотрительности по предотвращению», кроме трансграничного воздействия, необходимо, чтобы государство, на территории которого осуществлялась деятельность, ставшая причиной такого воздействия, не могло доказать, что оно приняло «все соответствующие меры» для предотвращения такого воздействия. Если трансграничное воздействие происходит, несмотря на все принятые соответствующие меры, государство-источник,

<sup>12</sup> Доклад Комиссии международного права, пятьдесят третья сессия, United Nations Doc. A/56/10 Supp., глава 5, с. 432.



вместо того, чтобы нести международную ответственность за нарушение международных обязательств, должно будет соблюдать сопутствующее обязательство принять все соответствующие меры – индивидуально и совместно с пострадавшим государством – чтобы ограничить и сократить такое воздействие. Изложенные общие правовые концепции совпадают с нормативной структурой основного обязательства по предотвращению, ограничению и сокращению трансграничного воздействия согласно статье 2 Конвенции.

64. Природа «должной осмотрительности» обязательства по предотвращению, ограничению и сокращению трансграничного воздействия и концепция «ответствия» требуемых мер весьма относительны как с точки зрения содержания, так и временных рамок поведения, которое должно быть предпринято Сторонами.

65. Такая относительность должна быть пропорциональна потенциалу затрагиваемой Стороны, а также

природе и степени риска проявления трансграничного воздействия в свете конкретных обстоятельств, включая индивидуальные особенности соответствующего водного бассейна. Это означает, что, с одной стороны, чем выше риск основного воздействия – такого как наводнение из-за прорыва дамбы или серьезное токсическое загрязнение из-за утечки на промышленном предприятии, – тем большая требуется предусмотрительность (т. е. соответствующие меры). С другой стороны, чем выше уровень научного, технологического, экономического и административного развития и потенциала Стороны, тем более высоких стандартов предусмотрительности от нее ожидают и требуют.

66. Конвенция по трансграничным водам четко требует, чтобы каждая Сторона непосредственно с момента завершения процесса ратификации или присоединения должным образом начала процесс принятия «всех соответствующих мер» для достижения результата, в конечном счете, требуемого соответствующими ее положениями.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> «Многие соглашения содержат специальное положение, в котором государства обещают принять «все необходимые меры» или сделать «необходимые усилия по ограничению и сокращению количества источников загрязнения в определенной затрагиваемой сфере или местности». Это должно быть сделано путем создания технических и административных процедур для информирования других стран о факте загрязнения. Понятно, что такие соглашения не создают строгих обязательств не загрязнять (обязательство результата), а несут исключительно обязательство «приложить усилия» в рамках правила должной осмотрительности по предотвращению, ограничению и сокращению загрязнения. По этой причине нарушение такого обязательства влечет ответственность за виновное нарушение (уточнение: за отсутствие должной осмотрительности)» (R. Pisillo Mazzeschi, "Forms of International Responsibility for Environmental Harm", in *International Responsibility for Environmental Harm* 15, 19 (F. Francioni and T. Scovazzi eds., 1991)).

67. Следует обозначить три элемента для определения содержания обязанности должной осмотрительности в рамках обязательств должной осмотрительности, установленных в Конвенции по трансграничным водам:

- a) Относительность и гибкость обязательств по принятию «соответствующих мер» дополнены в рамках Конвенции четкими общими параметрами, такими как принцип принятия мер предосторожности, принцип «загрязнитель платит» и принцип устойчивости (пункт 5 статьи 2), а также стандартами, такими, как установлены в статье 3 по введению, в частности, режима выдачи разрешений, основанного на наилучшей имеющейся технологии, оценки воздействия на окружающую среду, а также определения предельных норм содержания загрязнителей и критериев качества воды. Эти стандарты и параметры вносят ясность в четкое определение нормативного содержания обязательств должной осмотрительности по предотвращению и соответствующей должной осмотрительности;
- b) С правовой и практической точек зрения, государству, пострадавшему от трансграничного воздействия, трудно, если не невозможно, доказать, что национальными органами государства-источника не были приняты все соответствующие меры по предотвращению. В то время как сам субъект может доказать, что предпринимал те или иные действия, и зафиксировать факт принятия таких действий, фактически невозможно документально подтвердить, что третья сторона не предпринимала действий. Поэтому, по общепринятому правилу в этой области права применяется принцип инверсии бремени доказывания с передачей его от заявителя государству-источнику трансграничного воздействия. Именно этому государству, а не субъекту, требующему привлечения к ответственности, необходимо продемонстрировать, что соответствующие превентивные меры были приняты в пределах его юрисдикции;
- c) Как указывалось выше, обязательство должной осмотрительности по принятию «всех соответствующих мер» применяется не только к обязательству предотвращения, но и к обязательствам по ограничению и сокращению трансграничного воздействия. Иными словами, в соответствии с Конвенцией, наличие трансграничного воздействия влечет за собой обязанность принять все соответствующие меры по ограничению и сокращению такого воздействия.

68. Помимо вышеуказанной основной особенности общего принципа предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия, следует помнить и о тех конкретных положениях Конвенции, которые предусматривают непосредственно применяемые обязательства. В эту категорию входят следующие обязательства:

- a) установить предельные нормы содержания загрязнителей в сбросах в поверхностные воды на основе наилучшей имеющейся технологии, конкретно применимые к отдельным секторам промышленности (пункт 2 статьи 3);
- b) определить целевые показатели качества воды и утвердить критерии качества воды согласно Приложению III;
- c) разработать программы мониторинга состояния трансграничных вод (статья 4);
- d) обеспечить предоставление информации о состоянии трансграничных вод общественности в соответствии с указаниями, установленными в статье 16;
- e) сотрудничать в соответствии с формулировкой и указаниями пункта 6 статьи 2 и статей 5, 6, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 и 17. Очевидно, полное соблюдение этого обязательства зависит от намерений других прибрежных государств участвовать в сотрудничестве; однако, для того, чтобы Сторону не признали несоблюдающей обязательство сотрудничества, ей необходимо продемонстрировать, что сотрудничество было невозможно из-за отношения прибрежных государств, в то время как самой Стороной были приняты все меры для того, чтобы сделать сотрудничество возможным.



## VI. ОБЪЯСНЕНИЕ ОТДЕЛЬНЫХ ПОЛОЖЕНИЙ И УТОЧНЕНИЯ К НИМ

### ЧАСТЬ I. ПОЛОЖЕНИЯ, КАСАЮЩИЕСЯ ВСЕХ СТОРОН

#### A. СТАТЬЯ 1, ПУНКТЫ 1, 2, 3, 4 И СТАТЬЯ 9, ПУНКТЫ 1 И 3 – СФЕРА ДЕЙСТВИЯ КОНВЕНЦИИ

##### СТАТЬЯ 1, ПУНКТЫ 1, 2, 3, 4

Для целей настоящей Конвенции,

1. «Трансграничные воды» означают любые поверхностные или подземные воды, которые обозначают, пересекают границы между двумя или более государствами или расположены на таких границах; в тех случаях, когда трансграничные воды впадают непосредственно в море, пределы таких трансграничных вод ограничиваются прямой линией, пересекающей их устье между точками, расположенными на линии малой воды на их берегах.
2. «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, возникающие в результате изменения этих факторов.
3. «Сторона», если в тексте не содержится иного указания, означает Договаривающуюся Сторону настоящей Конвенции.
4. «Прибрежные Стороны» означают Стороны, граничащие с одними и теми же трансграничными водами.

##### СТАТЬЯ 9, ПУНКТ 1

1. 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.

##### СТАТЬЯ 9, ПУНКТ 3

3. В тех случаях, когда приморское государство, являющееся Стороной настоящей Конвенции, непосредственно и существенно затрагивается трансграничным воздействием, прибрежные Стороны могут, если все они с этим согласны, предложить этому приморскому государству принять соответствующее участие в деятельности многосторонних совместных органов, учрежденных Сторонами, прибрежными к таким трансграничным водам.

#### 1. Объяснения общего характера, анализ и уточнения

69. «Сфера действия» договора определяет его «сферу применения», т.е. предметные вопросы, которые затрагиваются его положениями. Сфера действия «территориальных договоров» определяет также географическую (в нашем случае, также гидрологическую или гидрографическую) сферу применения договора, включая водные ресурсы, а также связанные с водными ресурсами компоненты окружающей среды, регулируемые его положениями. «Сфера действия» также может определять виды использования или виды деятельности, регулируемые договором.

Наконец, ею определяется вопрос о праве на участие, т.е. о том, какое государство имеет право участвовать в таком договоре. Таким образом, для определения сферы действия Конвенции необходимо рассмотреть и прояснить различные аспекты: географическое применение Конвенции, охватываемые ею случаи и виды деятельности, а также круг лиц, на которых распространяется или которых затрагивает действие Конвенции, включая вопрос о том, какое государство имеет право стать Стороной Конвенции. Эти вопросы тесно взаимосвязаны, а права и обязательства, связанные с каждым из них, влияют на права и обязательства, связанные с другими.

## Географический охват

70. Географический охват Конвенции определяется в пункте 1 статьи 1 в отношении видов вод и в пункте 6 статьи 2<sup>14</sup> в отношении соответствующих водосборов и морской среды.

71. Что касается видов вод, попадающих в сферу действия Конвенции, то ключевыми здесь являются понятия «трансграничные воды», «поверхностные воды» и «подземные воды».

72. Согласно пункту 1 статьи 1, термин «трансграничные воды» означает любые поверхностные или подземные воды, которые обозначают, пересекают границы между двумя или более государствами или расположены на таких границах. В тех случаях, когда трансграничные реки впадают непосредственно в море, такие трансграничные реки подпадают под действие норм Конвенции до прямой линии, пересекающей их устье между точками, расположенными на линии малой воды на их берегах.

73. Поверхностные воды включают воды, собирающиеся на поверхности земли в ручей, реку, канал, озеро, водохранилище или водно-болотные угодья. Подземные воды включают все воды, которые находятся ниже поверхности земли в зоне насыщения и в прямом контакте с землей или почвой. К подземным водам Конвенция относит как замкнутые, так и незамкнутые водоносные горизонты.

74. Пункт 6 статьи 2 предусматривает, что трансграничные воды не должны ограничиваться водным объектом (таким как, например, река, озеро, водоносный горизонт), а должны покрывать водосбор упомянутого водного объекта (в случае водоносного горизонта – как замкнутого, так и незамкнутого – всю его зону подпитки). Весь водосбор поверхностного водного объекта или зону подпитки водоносного горизонта следует понимать как область, получающую воду от дождей и таяния снегов, которая стекает вниз (по поверхности или под поверхность земли в ненасыщенных или насыщенных зонах) в поверхностный водный объект или просачивается сквозь почвенный слой (т.е. ненасыщенную зону) в водоносный горизонт.<sup>15</sup>

75. Важно отметить, что с точки зрения гидрологии термин «водосбор» в равной степени применим и к зонам, с которых вода стекает по склону в часть реки (например, зона выше по течению от места слияния реки с притоком или зона выше по течению от стока озера), и к зонам, с которых вода стекает по склону в саму реку (т.е. зона выше по течению от места впадения реки в море, бессточное озеро или временный водоток/периодически высыхающую реку).

76. В Конвенции принят комплексный подход к использованию и охране вод.<sup>16</sup> Этот подход основан на концепции водосбора, как описано выше (п. 74), включая также «другие элементы» окружающей среды, такие как воздух, земля, фауна и флора, в той мере, в какой эти «другие элементы» взаимодействуют с соответствующими трансграничными водами (см. пункт 2 статьи 1). Следовательно, весь водосбор или его части составляют материальный объект, по которому прибрежные Стороны должны осуществлять сотрудничество путем выработки согласованной политики, программ и стратегий согласно пункту 6 статьи 2. Этот подход также отражен в пункте 1 статьи 9, которая призывает прибрежные Стороны установить границы водосбора (водосборов) или его частей, в отношении которых осуществляется сотрудничество.

77. Пунктом 1 статьи 1 морские воды исключаются из сферы действия Конвенции. Однако пункт 6 статьи 2 обязывает Стороны охранять окружающую среду, находящуюся под воздействием их трансграничных вод, включая морскую среду. Это обязательство оказало важное влияние на отдельные соглашения, разработанные на основе Конвенции, в которые были включены положения по защите принимающего моря и прибрежной зоны. Это касается, например, соглашений об охране рек Эльба, Одер и Дунай.

78. Важно отметить, что Конвенция не исключает из сферы своего действия трансграничные воды, которые заканчивают свое течение во временном водотоке/периодически высыхающей реке или в бессточном озере.

<sup>14</sup> См. комментарии к пункту 6 статьи 2 Конвенции.

<sup>15</sup> Следует обратить внимание на определения ВРД ЕС. Данная Директива использует термин «речной бассейн», при этом, речной бассейн означает территорию суши, с которой все поверхностные притоки стекают через последовательность ручьев, рек и, возможно, озер в море через единое речное устье, эстуарий или дельту. Данная Директива также использует термин «подбассейн», при этом подбассейн означает территорию суши, с которой все поверхностные притоки стекают через ряд ручьев, рек и, возможно, озер в определенную точку водотока (обычно озеро или слияние рек). Таким образом, в понимании Конвенции «водосбор» идентичен «бассейну», как он определяется в ВРД ЕС, в том случае, если река впадает в море, а «его части» можно рассматривать как область «подбассейна», как он определяется в ВРД ЕС, в том случае, если река впадает в какие-либо другие поверхностные воды.

<sup>16</sup> «Управление речным бассейном», как практикуется сегодня, основывается на таком комплексном подходе.

## Сфера действия по существу

79. Ключевые аспекты сферы действия Конвенции по существу связаны с предотвращением, ограничением и сокращением трансграничного воздействия, определение которого содержится в пункте 2 статьи 1.

80. Соответственно, Конвенция следует целостному подходу к понятию окружающей среды при обращении с вредными последствиями для различных компонентов окружающей среды, перечисленных в пункте 2 статьи 1. Выражение «значительные вредные последствия» несет в себе абстрактные стандарты, которыми следует руководствоваться при оценке приемлемого порогового уровня вреда, как и в аналогичных положениях, содержащихся в других многосторонних природоохранных соглашениях (МПС), в которых используются термины «ощутимый», «существенный», «важный» или «серьезный». В подготовительной работе, приведшей к созданию Нью-Йоркской конвенции, Комиссия международного права (КМП) отметила, что замена термина «ощутимый» на «значительный» не подразумевает увеличения используемого стандарта приемлемости вредных последствий, как это могло бы быть в случае использования терминов «существенный» или «серьезный».<sup>17</sup> Выражение «значительные вредные последствия» отражает общий международный принцип «добрососедства», которым предусматривается обязанность не обращать внимания на незначительные, несущественные неудобства, вызванные той или иной деятельностью в соседних странах. О «значительных вредных последствиях» можно говорить, когда существует реальное, имеющее значительный характер ухудшение использования водного объекта или его окружающей среды прибрежным государством. Говоря словами КМП, «значительный вред» предполагает «пагубное воздействие, влекущее некоторые последствия для, например, здравоохранения, промышленности, собственности или окружающей среды в затрагиваемом государстве».<sup>18</sup> Это полностью соответствует принципу справедливого использования, закрепленному в пункте 2 (с) статьи 2 Конвенции по трансграничным водам.

81. Конкретная оценка «значительности порогового уровня» вредных последствий, составляющих трансграничное воздействие, зависит от конкретной ситуации в водосборе, включая в каждом отдельном случае особые обстоятельства, касающиеся вовлеченных прибрежных Сторон. Одни и те же вредные последствия могут быть признаны «значительными» в одном водосборе, но не в другом, в связи с разной способностью к самоочистке, либо с разными затрагиваемыми видами

использования и альтернативными видами использования, доступными в каждом соответствующем водосборе. Цель определения «значительности порогового уровня» заключается в предоставлении Сторонам руководства при принятии конкретных законодательных и административных мер, направленных на предотвращение превышения этого порогового уровня, с тем, чтобы заинтересованные прибрежные государства могли рассматривать их в качестве «соответствующих». Таким образом, обмен данными и информацией, равно как и консультации, т.е. сотрудничество между прибрежными государствами, являются ключевыми для оценки приемлемости или недопустимости «вредных последствий» существующей или планируемой деятельности. Этот приводит нас к трехэлементной нормативной основе Конвенции, включающей: (а) правило «непричинения вреда»; (b) принцип справедливого использования; и (с) принцип сотрудничества, выступающий катализатором для реализации двух предыдущих принципов.

82. Разработка целевых показателей и критериев качества воды – это ключ к конкретной оценке «значительности порогового уровня» в каждом отдельном случае, особенно, если они совместно разработаны прибрежными государствами. С этой точки зрения, Конвенция содержит наиболее совершенную схему регулирования, способствующую такой оценке. Следует напомнить, что Конвенция, помимо обязательства прибрежных Сторон заключать «соглашения или договоренности» для создания совместных органов, в число задач которых входит «разрабатывать единые целевые показатели и критерии качества воды», содержит в Приложении III целый ряд указаний на этот счет.

83. Для тех же целей, Стороны Конвенции по трансграничным водам, которые также являются Сторонами Конвенции Эспо, могут воспользоваться Добавлением I к Конвенции Эспо, в котором содержится перечень видов деятельности, которые могут оказывать значительное вредное трансграничное воздействие, а также Добавлением III, устанавливающим «общие критерии, помогающие в определении экологического значения видов деятельности, не включенных в Добавление I». Также полезным является Добавление IV, где содержится процедура запроса, касающаяся вопроса «о том, может ли какой-либо планируемый вид деятельности, включенный в Добавление I, оказывать значительное трансграничное воздействие». Несмотря на то, что учет этих параметров не является обязательным для Сторон, которые не являются Сторонами Конвенции Эспо, в любом случае, они могут служить полезным руководством для соблюдения обязательств по предотвраще-

<sup>17</sup> Доклад Комиссии по международному праву о работе ее сорок шестой сессии, U.N. GAOR 49th Session, Suppl. No. 10, U.N. Doc. A/49/10, pp. 11 f. (1994).

<sup>18</sup> Доклад Комиссии по международному праву о работе ее сороковой сессии, U.N. Doc. A/43/10 (1988), reprinted in [1988] 2(2) Y.I.L.C.1, p. 36.



нию, справедливому использованию и сотрудничеству в рамках Конвенции по трансграничным водам.

84. Конвенция по трансграничным водам применяется к любой деятельности, которая может стать причиной трансграничного воздействия, без определения источника происхождения и места осуществления такой деятельности. Это означает, что деятельность, являющаяся причиной трансграничного воздействия, или деятельность, которая может стать причиной трансграничного воздействия, могут осуществляться в любом месте на территории государства, вне зависимости от близости к границе или водному объекту. Государствам следует, таким образом, учитывать весь водосбор и даже в ряде случаев выходить за его пределы (например, для замкнутых водоносных горизонтов – учитывать всю зону подпитки), чтобы гарантировать непричинение трансграничного воздействия.

85. В соответствии с принципом юридического равенства государств, нормативная сфера действия положений Конвенции касается, в первую очередь, взаимных отношений между прибрежными Сторонами. Однако Конвенция содержит положения, которые также направлены на защиту общих интересов сообщества Сторон Конвенции в сохранении окружающей среды. Они называются интегральными обязательствами (или обязательствами *erga omnes partes*) в том смысле, что для того, чтобы защитить интересы сообщества, они создают ряд корреспондирующих этим обязательствам неделимых прав для сообщества Сторон. Поведение, серьезно противоречащее таким обязательствам, недопустимо, даже если оно является результатом взаимного соглашения двух или более прибрежных Сторон или результатом действия на основе взаимности в ответ на предшествующее нарушение Конвенции. Соответственно, исходя из положений Конвенции, поведение, которое является причиной серьезного и непоправимого вреда окружающей среде другого

государства, являющегося Стороной Конвенции, или использование водного объекта, доказавшее свою неустойчивость для окружающей среды, не допускаются.

### Право на участие

86. Проблема сферы действия или территориального применения международного соглашения также связана с вопросом о том, какие государства имеют право участвовать в данном договоре. Конвенция по трансграничным водам была изначально задумана как панъевропейская или, другими словами, как типичный «региональный» инструмент. Согласно статье 23 Конвенция была открыта для подписания государствами-членами ЕЭК ООН, государствами, имеющими консультативный статус при ЕЭК ООН, и региональными организациями экономической интеграции, созданными суверенными государствами-членами ЕЭК ООН, которым государства-члены передали полномочия по вопросам, регулируемым Конвенцией. На сегодняшний день ЕЭК ООН включает 56 стран, расположенных в ЕС, в не входящей в состав ЕС Западной Европе, Восточной Европе и Юго-Восточной Европе, на Кавказе, в Центральной Азии, в Северной Америке, а также Израиль и Турцию. Все они имеют право стать Сторонами Конвенции.

87. 28 ноября 2003 года Стороны Конвенции по трансграничным водам внесли поправки в статьи 25 и 26 Конвенции, открыв возможность любым другим государствам, являющимся членами Организации Объединенных Наций, присоединиться к Конвенции. Со вступлением 6 февраля 2013 года поправок в силу Конвенция приобрела совершенно иной характер «глобального» договора, открытого для всемирного участия. Для целей пункта 3 статьи 25, позволяющего присоединение к Конвенции с согласия Сессии Сторон государств, не являющихся членами ЕЭК ООН, своим решением VI/3 Сессия Сторон раз и навсегда

выразило согласие на любую будущую просьбу о присоединении к Конвенции государств-членов Организации Объединенных Наций, которые не являются членами ЕЭК ООН. Это согласие обусловлено вступлением в силу поправок к статьям 25 и 26 для всех государств и организаций, являвшихся Сторонами Конвенции по состоянию на 28 ноября 2003 года (ожидается, что это произойдет до конца 2013 года).

88. Конвенция рассматривает две категории государств: «Стороны» и «прибрежные Стороны». Согласно пункту 3 статьи 1, «Сторона» означает Договаривающуюся Сторону самой Конвенции. Таким образом, любое государство, которое ратифицировало или присоединилось к Конвенции, рассматривается как «Сторона» в значении этого положения. С другой стороны, термин «прибрежные Стороны», как он определен в пункте 4 статьи 1, относится к тем Сторонам Конвенции, которые граничат с одними и теми же трансграничными водами. От них требуется заключать двусторонние и многосторонние соглашения, касающиеся их «общих» вод, как это предусмотрено в статье 9.<sup>19</sup>

89. Как говорилось выше, хотя Конвенция, в первую очередь, касается пресных вод, она не игнорирует потенциально негативные последствия их использования для морской среды. В международной практике загрязнение морской среды трансграничными реками

связано с другим «семейством» международных инструментов – региональными морскими конвенциями и дополнительными протоколами о загрязнении из наземных источников и в результате осуществляемой на суше деятельности. Последние обычно предоставляют возможность приморским государствам, расположенным в пределах водосборов трансграничных рек, впадающих в региональное море, стать сторонами таких соглашений.

90. Аналогичным образом, Конвенция по трансграничным водам зеркально отображает эту ситуацию в пункте 3 статьи 9. Она предусматривает, что в случаях, когда приморское государство, являющееся Стороной Конвенции, непосредственно и значительным образом затрагивается трансграничным воздействием, порождаемым трансграничными водами, прибрежные Стороны могут, если все они с этим согласны, предложить этому приморскому государству соответствующим образом принимать участие в деятельности многосторонних совместных органов, учрежденных Сторонами, прибрежными к таким трансграничным водам. Следовательно, Конвенция открывает дорогу затрагиваемым приморским государствам, как минимум, для участия в работе прибрежных Сторон, если не для присоединения к соглашениям по конкретным трансграничным водам.

## 2. Примеры

### ВСТАВКА 3. СОТРУДНИЧЕСТВО В ЭСТУАРИИ ЭМС-ДОЛЛАРД

Эстуарий Эмс-Доллард представляет собой пример сотрудничества между государствами в зоне без строго установленных границ. Это сотрудничество между Нидерландами и Германией основано на Договоре по Эмс-Доллард (1960 года). Договор устанавливает совместную систему управления эстуарием (внутренними водами и тремя морскими милями территориального моря), которая направлена большей частью на регулирование вопросов судоходства, строительства водных путей, рыбной ловли и охоты. С этой целью была создана постоянная комиссия по Эмс-Доллард, которая проводит свои заседания на регулярной основе.

В отношении вопросов окружающей среды в эстуарии, в 1996 году был принят дополнительный протокол к Договору по Эмс-Доллард, направленный на решение проблем окружающей среды. Протокол касается сотрудничества в водном и природоохранном секторе и, в частности, вопросов качества воды и водной экологии. Протокол регулирует вопросы обмена информацией, скоординированных программ мониторинга, разработки общих стандартов, улучшения состояния вод, защиты побережья и т.д.

Постоянная голландско-немецкая комиссия по трансграничным водам, созданная в 1963 году, отвечает за внедрение положений протокола. Эта комиссия собирается один раз в год и имеет несколько региональных рабочих групп, одна из которых занимается регионом Эмс-Доллард.

Оба государства согласились на практический подход к сотрудничеству в эстуарии Эмс-Доллард. Это сотрудничество, особенно между голландскими и немецкими региональными органами власти, осуществляется в духе добрососедства и может быть охарактеризовано как весьма конструктивное, основанное на доверии и взаимопонимании.

<sup>19</sup> См. комментарии к статье 9.

#### **ВСТАВКА 4. ЗА ПРЕДЕЛАМИ ПРЕСНЫХ ВОД: ОХРАНА ПРИМОРСКИХ ТЕРРИТОРИЙ И ПРИНИМАЮЩИХ МОРЕЙ НА ПРИМЕРЕ СОГЛАШЕНИЙ ПО ЭЛЬБЕ, ОДЕРУ И ДУНАЮ**

Преамбула **Конвенции о международной комиссии по защите реки Эльба** подчеркивает необходимость уменьшения нагрузки от загрязнения Северного моря. Пункт 2 (с) статьи 1 предусматривает, что Договаривающиеся Стороны (Чешская Республика и Германия) «будут последовательно уменьшать нагрузку на Северное море из бассейна реки Эльба».

В целях выполнения этого и других положений, касающихся всего бассейна, Договаривающиеся Стороны разработали и внедрили Первую программу действий (Программу действий в чрезвычайных ситуациях) по сокращению стока опасных веществ в реке Эльба и ее бассейне в период с 1992 по 1995 годы и Программу действий для реки Эльба на 1996-2010 годы. Влияние принятых мер отслеживается с помощью осуществляемой Комиссией Международной программы мониторинга Эльбы посредством сети международных станций мониторинга. Результаты регулярно публикуются и открыты для общественности. В целях предотвращения аварийного загрязнения был разработан Международный план оповещения и действий в чрезвычайных ситуациях на реке Эльба. В соответствии с требованиями ВРД ЕС был разработан План управления районом бассейна реки Эльба.

В преамбуле **Конвенции о международной комиссии по защите реки Одер** отмечается, что среди причин заключения договора были, в частности, «необходимость улучшения экологического состояния Одера и Щецинского залива, включая их водосборную площадь» и «вклад в последовательное уменьшение загрязнения Балтийского моря». Одной из целей Конвенции, закрепленной в пункте 2 (а) статьи 1, является «предотвращение загрязнения Одера и Балтийского моря загрязняющими веществами и достижение последовательного уменьшения их загрязнения».

После того, как Конвенция вступила в силу, Договаривающиеся Стороны утвердили Программу срочных мер, направленных на защиту реки Одер и ее бассейна от загрязнения (1997-2002 годы). Влияние мер также наблюдалось и в Балтийском море. В целях защиты вод бассейна от аварийного загрязнения государства разработали План действий в чрезвычайных ситуациях для Одера, включая Международный план оповещения и сигнализации для Одера. В соответствии с ВРД ЕС были разработаны Программа мониторинга для бассейна реки Одер и План управления районом бассейна реки Одер. Все эти меры способствуют улучшению качества воды и состояния экосистем в бассейне реки Одер, а также вносят вклад в состояние воды в Балтийском море. Более того, сотрудничество с Хельсинкской комиссией (ХЕЛКОМ)<sup>20</sup> обеспечивается участием Германии и Польши в работе ХЕЛКОМ.

В своей преамбуле, **Конвенция по охране реки Дунай** подчеркивает «срочную необходимость в усиленных внутригосударственных и международных мерах по предотвращению, ограничению и сокращению значительного вредного трансграничного воздействия от сбросов опасных и биогенных веществ в водную среду бассейна реки Дунай с надлежащим вниманием также к Черному морю». В заключительной части преамбулы отмечается, что Договаривающиеся Стороны «стремятся к длительному улучшению состояния и охране реки Дунай и вод ее водосборного бассейна, в частности, в трансграничном контексте, и к устойчивому управлению водами, учитывая надлежащим образом интересы государств Дунайского бассейна в области водопользования и одновременно способствуя охране морской среды Черного моря». В пункте 1 статьи 2 в качестве одной из задач Конвенции закреплено, что Договаривающиеся Стороны «стремятся к уменьшению нагрузки от загрязнения Черного моря из источников, расположенных в водосборном бассейне».

В целях сокращения загрязнения в бассейне реки Дунай, Международная комиссия по охране реки Дунай (МКОРД) утвердила и внедрила Совместную программу действий на 2001-2005 годы. В рамках МКОРД были созданы Транснациональная сеть мониторинга для отслеживания и оценки нагрузки от загрязнения в бассейне реки Дунай, которое потенциально попадает в Черное море, и Система раннего оповещения об авариях для всего бассейна реки Дунай в целях уменьшения воздействия возможных аварий. В 2001 году был подписан Меморандум о взаимопонимании между Международной комиссией по защите Черного моря и МКОРД о совместных стратегических целях. Совместная техническая рабочая группа обеспечивает обмен информацией между МКОРД и Международной комиссией по защите Черного моря. В соответствии с ВРД ЕС, был разработан План управления районом бассейна реки Дунай. Район бассейна реки Дунай, согласно определению МКОРД, покрывает бассейн реки Дунай, приморский водосбор Черного моря на территории Румынии и прибрежные воды Черного моря вдоль побережья Румынии и части побережья Украины.

<sup>20</sup> Хельсинкская комиссия (HELCOM) является руководящим органом Конвенции по защите морской среды Балтийского моря 1992 года.

## В. СТАТЬЯ 2, ПУНКТ 1 – ОБЯЗАТЕЛЬСТВО ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ, ОГРАНИЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ ТРАНСГРАНИЧНОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ ТРАНСГРАНИЧНОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ

### СТАТЬЯ 2, ПУНКТ 1

1. Стороны принимают все соответствующие меры для предотвращения, ограничения и сокращения любого трансграничного воздействия.

#### 1. Объяснения общего характера, анализ и уточнения

91. Целью данной статьи является недопущение причинения значительного вреда прибрежным государствам путем возложения обязанности принимать для этого все соответствующие меры.<sup>21</sup> Эта статья закрепляет норму обычного международного права, известную как правило «непричинения вреда». Она связана с принципом справедливого и разумного использования, о котором говорится в пункте 2 (с) статьи 2,<sup>22</sup> и с принципом сотрудничества, о котором говорится в пункте 6 статьи 2, которые, таким образом, создают трехуровневую нормативную краеугольную основу Конвенции.

92. Как отмечалось ранее, обязательство Сторон принимать все соответствующие меры – это обязательство должной осмотрительности. Оно означает, что поведение каждой Стороны «по общему мнению, соответствует и пропорционально степени риска трансграничного вреда в каждом конкретном случае».<sup>23</sup> Чем выше риск или степень трансграничного воздействия, тем большим будет обязательство государства принимать «все соответствующие меры».

93. Рассматриваемому обязательству, как и всем обязательствам должной осмотрительности, присуща разумная степень гибкости. Поскольку уровень экономического развития и соответствующий технологический, инфраструктурный или институциональный

потенциал могут варьировать от одного государства к другому, такие различия должны приниматься во внимание при определении того, приняла ли конкретная Сторона «все соответствующие меры», т.е. применила ли она требуемую должную осмотрительность. Однако такой индивидуальный подход к государству не освобождает какую-либо Сторону от обязательств по Конвенции, нейтрализуя, таким образом, их нормативную силу.<sup>24</sup> С этой целью, необходимо четко определить и назвать минимальные требования к рассматриваемому общему положению.

#### 2. Минимальные требования по соблюдению данного положения

94. Для определения минимальных требований по соблюдению пункта 1 статьи 2, вытекающих из общего выражения «все соответствующие меры», следует руководствоваться целым рядом положений Конвенции, фактически формулируя и уточняя правовое содержание рассматриваемого обязательства должной осмотрительности. Особое внимание нужно обратить, в частности, на статьи 2 и 3, регулирующие предотвращение, ограничение и сокращение трансграничного воздействия, включая ссылки на приложения II и III, соответственно касающиеся «наилучшей в экологическом отношении практики» и «целевых показателей и критериев качества воды».

<sup>21</sup> Согласно Международному Суду ООН, «Общее обязательство государств обеспечить, чтобы деятельность, осуществляемая в пределах их юрисдикции и под их контролем, не наносила ущерба окружающей среде других государств или районов за пределами национального контроля, является ныне частью свода норм международного права, касающегося окружающей среды» (Консультативное заключение Международного Суда относительно законности угрозы ядерным оружием или его применения, 51-ая сессия Генеральной Ассамблеи, A/51/218, пар. 29, стр.18). См. также принцип 21 Стокгольмской декларации 1972 года: «В соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и принципами международного права государства имеют суверенное право разрабатывать свои собственные ресурсы согласно своей политике в области окружающей среды и несут ответственность за обеспечение того, чтобы деятельность в рамках их юрисдикции или контроля не наносила ущерба окружающей среде других государств или районов за пределами действия национальной юрисдикции». Такое же правило содержится в принципе 2 Рио-де-Жанейрской декларации 1992 года.

<sup>22</sup> Эта связь ясно продемонстрирована в статье 1 Правил о загрязнении вод в международном водосборном бассейне, принятых Ассоциацией международного права на ее Монреальской сессии (1982 год), которая предусматривает, помимо прочего, что «В соответствии с Хельсинкскими правилами о справедливом использовании вод международных водосборных бассейнов, государства обеспечивают то, чтобы деятельность, осуществляемая на их территории или под их контролем, соответствовала принципам, установленным в настоящих статьях, касающихся загрязнения вод международного водосборного бассейна».

<sup>23</sup> Комиссия международного права, Доклад 53 сессии (2001), док. A/56/10, Проекты статей о международной ответственности за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом, комментарии в рамках пункта 11 статьи 3.

<sup>24</sup> См. также Комиссия международного права, в ранее процитированном источнике, комментарии в рамках пункта 13 статьи 3.

95. Таким образом, в случае возникновения сомнений по поводу соблюдения Стороной рассматриваемого обязательства по предотвращению трансграничного воздействия, эта Страна должна показать, в частности, что она:

- a) приняла «меры по предотвращению, ограничению и сокращению загрязнения вод [...] в источнике загрязнения» (пункт 3 статьи 2);
- b) такие меры не ведут «к переносу загрязнения на другие компоненты окружающей среды» (пункт 4 статьи 2);
- c) приняла правовые, административные, экономические, финансовые и технические меры для предотвращения в источнике сброса загрязнителей путем применения малоотходной и безотходной технологии (пункт 1 (a) статьи 3);
- d) ввела режим выдачи разрешений на сброс сточных вод, также обеспечив осуществление мониторинга разрешенных сбросов и контроля за ними, на основе соответствующей наилучшей имеющейся технологии (там же, (b, c));
- e) применяет биологическую очистку (или эквивалентные процессы) в отношении коммунально-бытовых сточных вод или, по меньшей мере, предприняла конкретные шаги для достижения такого результата (там же, (e));
- f) принимает меры с целью сокращения поступления биогенных веществ из промышленных и коммунально-бытовых источников (там же, (f));
- g) внедряет соответствующие меры и наилучшую в экологическом отношении практику (в соответствии с Приложением II) для сокращения поступления биогенных и опасных веществ из диффузных (рассеянных) источников, в особенности в тех случаях, когда основным источником является сельское хозяйство (там же, (g));
- h) разработала планы действий в чрезвычайных ситуациях (там же, (j));
- i) приняла меры по предотвращению загрязнения подземных вод (там же, (k)).

96. Обязательство, выраженное в пункте 1 статьи 2, применимо к различным формам вредных последствий для окружающей среды в соответствии с определением трансграничного воздействия в рамках пункта 2 статьи 1 Конвенции. Такое определение не-

избежно является абстрактным и требует конкретизации в определенной ситуации, поскольку допускается, что воздействие, которое является значительным в одном случае, может не быть таковым в другом. Тем не менее, оно представляет собой одно из самых подробных определений предотвращения значительного трансграничного ущерба, содержащихся в многосторонних природоохранных соглашениях. Что касается конкретного определения порогового уровня «значительного вредного воздействия на окружающую среду», который должен быть предотвращен, то международная практика государств, арбитражная практика, КМП и юридическая литература едины во мнении о том, что такое воздействие должно определяться в каждом конкретном случае. С этой целью, в ответ на просьбу обращающегося государства могут проводиться консультации и может быть налажено сотрудничество между вовлеченными странами. Такие консультации потребуют толкования и применения правила «непричинения вреда» наряду с принципом справедливого использования в конкретных обстоятельствах для каждого отдельного случая. Конвенция предлагает наиболее совершенную институциональную основу для организации такого совместного процесса. Более того, в отношении критериев для оценки на практике допустимого или запрещенного воздействия в каждом конкретном случае, в Конвенции имеются развитые инструменты для такого рода оценки, если соответствующие государства, являющиеся Сторонами, соблюдают индивидуально или совместно отдельные положения об установлении пределов выбросов, целевых показателей и критериев качества воды.

97. Последним важным аспектом данной проблемы является то, что никакая Страна не должна нести ответственность за нарушение обязательства по предотвращению в связи с трансграничным воздействием, которое может исходить из другого государства. Такое может случиться, в частности, когда Страна А, находящаяся выше по течению, загрязняет собственную часть трансграничного водного объекта или удерживает воду на своей территории в таких объемах, что из-за высокой концентрации получаемых загрязнителей или сниженного потенциала самоочистки получаемых вод для Страны В, находящейся ниже по течению, становится невозможным выполнение своих обязательств перед Страной С, расположенной еще ниже по течению. Этот случай рассматривался во время обсуждения последних изменений в водном режиме ЕС. Статья 6 Директивы о приоритетных веществах<sup>25</sup> предусматривает, что государство-член не может нести ответственность за нарушение своих обязательств по соответствию применяемым эколо-

<sup>25</sup> 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.



гическим стандартам качества, если оно сможет доказать, что превышение этих параметров произошло из-за загрязнения, находящегося за пределами его национальной юрисдикции, и что, несмотря на обращение к требуемым механизмам координации, для него было невозможно принять эффективные меры по соблюдению этих стандартов.

98. В схожих обстоятельствах, Страна В все еще будет связана обязательством снижения трансграничного воздействия по отношению к Стране С. Однако соответствующие меры, принимаемые с этой целью, и связанные с ними расходы, должны быть приняты совместно со страной происхождения – Страной А, в справедливых долях.

### 3. Примеры

#### **ВСТАВКА 5. СОВМЕСТНАЯ ОХРАНА РЕКИ РЕЙН**

В 1976 году государства, входящие в состав Международной комиссии по защите Рейна, подписали Конвенцию о защите Рейна от загрязнения хлоридами (Конвенция о хлоридах). Качество воды в Рейне в 1970-е годы было достаточно низким, и государства чувствовали необходимость в сотрудничестве в целях улучшения качества воды, особенно в контексте обеспечения населения питьевой водой. Одной из ключевых проблем было загрязнение хлоридами. Такое загрязнение было, главным образом, связано с калийными разработками – хлорид с мест добычи сбрасывался в Рейн. Было решено сбрасывать меньше хлорида в Рейн и вводить его в глубокие слои земной поверхности. Германия, Франция, Люксембург, Нидерланды и Швейцария разделили инвестиционные затраты. Целью Конвенции о хлоридах является улучшение качества воды с тем, чтобы на немецко-голландской границе уровень ионов хлорида не превышал 200 мг/л. Конвенция также регулирует пороговые значения сбросов хлорида, закрепляя общие национальные квоты, которые не должны повышаться. В 1991 году был подписан дополнительный протокол к Конвенции, призванный определить дальнейшие обязательства Сторон в отношении снижения загрязнения хлоридами в Рейне.

#### **ВСТАВКА 6. ОПЫТ ЧЕШСКОЙ РЕСПУБЛИКИ ПО ПРЕДОТВРАЩЕНИЮ ТРАНСГРАНИЧНОГО ЗАГРЯЗНЕНИЯ**

В Чешской Республике вопросами предотвращения трансграничного загрязнения ранее занимались международные комиссии по защите рек Эльба, Одер и Дунай с использованием программ совместных действий по снижению загрязнения соответствующих речных бассейнов, совместных программ мониторинга и оценки состояния трансграничных вод и совместно согласованных международных систем по оповещению и чрезвычайным ситуациям для всех Договаривающихся Сторон в бассейнах, а также посредством международных планов управления районом речного бассейна, разработанных для трех речных бассейнов в соответствии с требованиями ВРД ЕС.

Согласно различным двусторонним договорам и соглашениям между Чешской Республикой и соседними государствами (Австрией, Германией, Польшей и Словакией), трансграничными водами являются поверхностные и подземные воды, расположенные на границах, пересекающие границы или соседствующие с границами других государств, если мероприятия на них могут оказать воздействие на состояние вод на территории другого государства. В случае осуществления мероприятий на трансграничных водах, Договаривающиеся Стороны применяют национальные нормативные акты. Для предотвращения вредного трансграничного воздействия все меры, планируемые на трансграничных водах (выдача разрешений на сбросы, поддержание или изменение стока, планирование строительства, забор воды, меры, влияющие на минимальный сток и т. д.) заранее обсуждаются и согласовываются с соседними государствами.

В качестве превентивной меры, двусторонние комиссии по трансграничным водам также разработали общие планы по оповещению и действиям в чрезвычайных ситуациях, которые содержат описание процедур оповещения и действий в чрезвычайных ситуациях, а также контактную информацию компетентных органов обеих сторон. Планы охватывают различные непредвиденные ситуации, такие как наводнения, ледяные заторы и аварийное загрязнение на местном уровне. Тестирование соответствующих систем осуществляется на регулярной основе. Более того, в потенциально конфликтных в отношении качества или количества воды зонах проводится регулярное наблюдение на основе совместно согласованных программ мониторинга.

## С. СТАТЬЯ 2, ПУНКТЫ 2 (с) И 5 (с) – ПРИНЦИП СПРАВЕДЛИВОГО И РАЗУМНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ

### СТАТЬЯ 2, ПУНКТЫ 2 (с) И 5 (с)

2. Стороны принимают, в частности, все соответствующие меры:

...

(с) для обеспечения использования трансграничных вод разумным и справедливым образом с особым учетом их трансграничного характера при осуществлении деятельности, которая оказывает или может оказывать трансграничное воздействие;

5. При осуществлении мер, упомянутых в пунктах 1 и 2 настоящей статьи, Стороны руководствуются следующими принципами:

...

(с) управление водными ресурсами осуществляется таким образом, чтобы потребности нынешнего поколения удовлетворялись без ущерба для возможности будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности.

### 1. Объяснения общего характера, анализ и уточнения

99. Изначально, альтернативные требования государств в отношении прав на трансграничные воды базировались на крайних и несовместимых доктринах абсолютного территориального суверенитета, с одной стороны, и абсолютной территориальной целостности, с другой. Требования, основанные на абсолютном территориальном суверенитете, предпочтение которому отдавали государства, расположенные выше по течению, позволяли бы такому государству неограниченно использовать трансграничные воды, попадающие в пределы территории этого государства, вне зависимости от потребностей и озабоченности других государств водотока.<sup>26</sup> Напротив, принцип абсолютной территориальной целостности, который в целом предпочтителен для государств, расположенных ниже по течению, запрещал бы государствам, находящимся выше по течению, вмешиваться в естественное течение и состояние международного водного объекта. Ни один из указанных подходов никогда не превалировал в международной практике. Как результат компромисса, государствами сейчас широко признана доктрина ограниченного территориального суверенитета в качестве основы, на которой развился принцип справедливого и разумного использования наряду с правилом «непричинения

вреда» и принципом сотрудничества.

100. Принцип справедливого и разумного использования достаточно широко признан неотъемлемой составляющей обычного международного права, что подтверждается международными соглашениями, документами, не имеющими обязательного характера, решениями судов и трибуналов, а также в литературе.<sup>27</sup> Наиболее авторитетное признание его обычного характера можно найти в решении Международного суда ООН по делу, касающемуся проекта Габчиково-Надьмарош (Венгрия/Словакия) на реке Дунай, в котором Суд сослался на принадлежащее государству водотока «основное право на справедливое и разумное разделение ресурсов международного водотока».<sup>28</sup> Это универсальное признание в качестве ведущего нормативного правила в области трансграничных водных ресурсов было усилено его закреплением в статьях 5, 6 и 10 Нью-Йоркской конвенции.

101. Этот принцип отражает концепцию «общности интереса прибрежных государств» в международном водном объекте, наряду с абсолютным равенством права каждого из них на его использование, которая была впервые признана по отношению к судоходству Постоянной палатой международного правосудия в

<sup>26</sup> См. в общем, McCaffrey, S.C., Второй доклад о праве несудоходных видов использования международных водотоков, [1991 г.] 2(2) Yearbook of the International Law Commission, 105-109, U.N. Doc. A/CN.4/SER.A/1991/Add.1 (Part 2).

<sup>27</sup> Комментарий к проектам статей о праве несудоходных видов использования международных водотоков в Докладе Комиссии международного права о работе ее сорок шестой сессии 2 мая – 22 июля 1994 года, дополнение N10 (A/49/10), стр.169. Комментарий заключает, что «[к]ак видно из обзора всех имеющихся данных общей практики государств, признаваемых в качестве закона и касающихся несудоходных видов использования международных водотоков, таких данных, как положения договоров, позиции, занятые государствами в конкретных спорах, решения международных судов и трибуналов, изложение правовых норм межправительственными и неправительственными органами, мнения ученых и решения муниципальных судов по аналогичным делам, подавляющее большинство поддерживает доктрину справедливого использования в качестве общей правовой нормы для определения прав и обязанностей государств в этой области».

<sup>28</sup> Доклад Международного суда 1997 года, пар. 78, с. 54. См. также цитируемый там же пар. 147, с. 80, в котором Суд непосредственно сослался на текст пункта 2 статьи 5 Конвенции ООН по водотокам 1997 года.

деле о реке Одер<sup>29</sup> и позднее упомянута и применена к несудоходным видам использования международных водотоков Международным Судом в деле о проекте Габчиково-Надьмарош.<sup>30</sup>

102. Пункт 2 (с) статьи 2 следует рассматривать вместе с пунктом 5 (с) статьи 2, согласно которому «управление водными ресурсами осуществляется таким образом, чтобы потребности нынешнего поколения удовлетворялись без ущерба для возможности будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности». Это полностью соответствует современному развитию международного обычного права в области водных ресурсов, согласно которому принцип справедливого использования включает в себя принцип устойчивого развития. Можно сказать, что использование международного водного объекта не может рассматриваться как справедливое, а значит законное, если оно не является устойчивым. Это подкрепляется закреплением рассматриваемого принципа в пункте 1 статьи 5 Нью-Йоркской конвенции. Последняя, после провозглашения принципа в общих чертах, предусматривает что, «[в] частности, международный водоток используется и осваивается государствами водотока с целью достижения его оптимального и устойчивого использования и получения связанных с этим выгод, с учетом интересов соответствующих государств водотока, при надлежащей защите водотока». Следовательно, использование водотока, предоставляющее максимальную выгоду прибрежным государствам способом, несовместимым с его сохранением как природного ресурса, не может быть признано «справедливым и разумным». Этим объясняется и то, что рассматриваемый принцип применяется не только к вопросам количества и распределения воды, но и к проблемам качества воды.

103. Для лучшего понимания того, как действует принцип справедливого и разумного использования в контексте международных водотоков, можно воспользоваться комментариями КМП к Проектам статей 1994 года. В них говорится, что: «Во многих случаях количество и качество воды в международном водотоке будут достаточными для удовлетворения потребностей всех государств водотока. Но в тех слу-

чаях, когда количество или качество воды являются таковыми, что ее разумное и выгодное использование всеми государствами водотока не представляется возможным, возникает так называемая «коллизия видов использования». В этой связи международная практика признает, что необходимо определенное урегулирование или согласование для того, чтобы сохранить равенство прав каждого государства водотока. Такое урегулирование или согласование должно осуществляться на основе справедливости и может быть наилучшим образом достигнуто на основе соглашений об отдельных водотоках».<sup>31</sup>

104. Как подчеркнула КМП в своем комментарии к статье 5 Проектов статей о праве несудоходных видов использования международных водотоков, принцип суверенного равенства государств приводит к тому, что все государства водотока имеют права на использование водотока, которые в качественном отношении равны правам других государств водотока или соотносятся с ними. Однако, этот основополагающий принцип «равноправия» не означает, что каждое государство водотока имеет право на равную долю видов использования и выгод в отношении водотока. Он также не означает, что сама вода должна быть разделена на равные части. Речь идет скорее о том, что каждое государство водотока имеет право на использование и получение выгод от водотока справедливым образом. Объем прав государства на справедливое использование зависит от фактов и обстоятельств в каждом отдельном случае.<sup>32</sup>

105. Принцип справедливого и разумного использования особенно актуален в случаях, когда существует «коллизия видов использования» между прибрежными государствами. В таком случае складывается ситуация, когда одно или несколько прибрежных государств не могут удовлетворить свои потребности в результате использования трансграничного водотока другими государствами.

<sup>29</sup> «[О]бщность интереса к судоходной реке становится основой общего юридического права, существенными чертами которого являются абсолютное равенство всех прибрежных государств в использовании всего течения реки и исключение каких-либо преференциальных привилегий для любого из прибрежных государств по отношению к другим» (Территориальная юрисдикция Международной комиссии по реке Одер, решение No 16, 1929, PCIJ, серия A, No 23, стр. 27).

<sup>30</sup> «Современное развитие международного права усилило этот принцип также для несудоходных видов использования международных водотоков, как об этом свидетельствует принятие Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков от 21 мая 1997 года Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций» (Доклад ICJ, 1997 г., пар. 85, стр. 56).

<sup>31</sup> Комментарий к Проектам статей о праве несудоходных видов использования международных водотоков в Докладе Комиссии международного права о работе ее сорок шестой сессии 2 мая – 22 июля 1994 года, дополнение N10 (A/49/10), стр.168.

<sup>32</sup> Комментарий к Проектам статей о праве несудоходных видов использования международных водотоков в Докладе Комиссии международного права о работе ее сорок шестой сессии 2 мая – 22 июля 1994 года, дополнение N10 (A/49/10), стр.168.

## 2. Минимальные требования по соблюдению данного положения

106. Там, где есть возможность установить наличие коллизии видов использования между государствами и где все конфликтующие виды использования признаны «разумными», разрешение конфликта будет определяться путем взвешивания всех соответствующих факторов и обстоятельств во всех затрагиваемых прибрежных государствах.<sup>33</sup> Это объясняется тем, что указанный принцип отражает общность интереса и равенство прав всех прибрежных государств в использовании совместного водного объекта. Несмотря на довольно абстрактное исходное понимание, оценка справедливой сущности существующего или планируемого использования зависит от конкретных обстоятельств, имеющих отношение к данному бассейну, а также к социальным, экономическим и политическим особенностям вовлеченных государств, которые могут отличаться друг от друга. Соответственно, практическое осуществление рассматриваемого принципа требует проведения в каждом конкретном случае оценки в соответствии с Конвенцией. Предварительным условием для этого являются взаимный обмен данными и информацией по такому бассейну и установление индивидуальных факторов для каждого государства, а также консультации, а значит, сотрудничество.

107. В пункте 1 статьи 6 Нью-Йоркской конвенции содержатся полезные указания, способствующие выявлению таких соответствующих факторов, по которым необходимы обмен данными и информацией и проведение консультаций. В ней приводится исчерпывающий перечень факторов и обстоятельств, которые должны быть приняты во внимание для достижения баланса интересов прибрежных государств.<sup>34</sup> Такие

факторы связаны с физическими характеристикам ресурса, зависимостью населения от воды, существующими и потенциальными видами использования, влиянием этих видов использования и наличием альтернативных видов использования или внедрением более эффективной практики.

108. Согласно указанному принципу, ни один вид использования и ни одна категория видов использования не обладают изначальным приоритетом. Однако, пункт 2 статьи 10 Нью-Йоркской конвенции предусматривает, что «особое внимание» должно уделяться требованиям удовлетворения насущных человеческих нужд. Термин «насущные человеческие нужды» достаточно глубоко обсуждался на переговорах в рамках Организации Объединенных Наций. «Заявление о толковании», которое основывается на комментарии КМП и сопровождает текст Конвенции, указывает, что: «При определении «насущных человеческих нужд» особое внимание должно уделяться обеспечению достаточного для поддержания жизни человека количества воды, включая как питьевую воду, так и воду, требующуюся для производства продовольствия в целях предотвращения голода». В конечном счете, при определении значимости каждого из всех соответствующих факторов должны быть предприняты все усилия, чтобы справедливым образом сделать максимальной результирующую выгоду государств водотока, защитив, в то же время, долгосрочную устойчивость ресурса.

109. Тот факт, что использование водотока является причиной трансграничного воздействия, необязательно подразумевает, что оно несправедливое. В соответствии с конкретными обстоятельствами в каждом отдельном случае, такое использование может

<sup>33</sup> Такой подход, основанный на сложившейся международной практике, был использован в ведущем решении по делу *Donauversinkung* между немецкими землями Вюртемберг и Пруссия, с одной стороны, и землей Баден, с другой, в отношении использования реки Дунай. Высший суд Германии (*Staatsgerichtshof*) не мог применить муниципальное право одной из федеральных земель, как и не смог найти применимые положения в Конституции Германии. Суд указал, что «необходимо рассматривать не только абсолютный ущерб, причиненный соседней земле, но также отношение преимущества, полученного одной землей в результате причинения ущерба другой». Этот принцип, таким образом, признает как право на справедливую и разумную долю в использовании международного водотока, так и соответствующее ему обязательство не лишать другие государства их права на справедливое и разумное использование. (Annual Digest of Public International Law Cases, 1927-1928, p. 128). Статья IV Хельсинских правил использования вод международных рек, принятых АМП, предусматривает, что: «Каждое государство бассейна имеет право в пределах своей территории на разумное и равноправное участие в полезном использовании вод международного водосборного бассейна».

<sup>34</sup> «Использование международного водотока справедливым и разумным образом по смыслу статьи 5 требует учета всех соответствующих факторов и обстоятельств, включая:

- (a) географические, гидрографические, гидрологические, климатические, экологические и другие факторы природного характера;
- (b) социально-экономические потребности соответствующих государств водотока;
- (c) зависимость населения от водотока в каждом государстве водотока;
- (d) воздействие одного или нескольких видов использования водотока в одном государстве водотока на другие государства водотока;
- (e) существующие и потенциальные виды использования водотока;
- (f) сохранение, защиту, освоение и экономичность использования водных ресурсов водотока и затраты на принятие мер в этих целях;
- (g) наличие альтернатив данному запланированному или существующему виду использования, имеющих сопоставимую ценность.»

быть определено как справедливое. Для этого требуется, чтобы были предприняты все соответствующие меры не только по предотвращению, но также по ограничению и сокращению трансграничного воздействия, включая обмен данными и информацией, а также были проведены консультации с затрагиваемыми государствами, и чтобы сотрудничество с ними осуществлялось в других формах. Справедливый и законный характер использования может также зависеть от того, смогли ли все вовлеченные стороны с использованием таких форм сотрудничества достичь взаимоголасованного урегулирования. Однако не каждое трансграничное воздействие может быть предметом переговоров. Согласие не может оправдать неспра-

ведливую и поэтому незаконную сущность использования, которое является неустойчивым, т.е. такое использование, которое наносит необратимый вред окружающей среде, приводя к ухудшению условий реализации существующих или будущих насущных человеческих нужд для людей, проживающих в бассейне или за его пределами.

110. Тот факт, что использование трансграничных вод может быть оценено как справедливое на данный момент времени, не означает, что такая оценка не может быть пересмотрена на более поздней стадии, в связи с изменением обстоятельств, касающихся факторов, подлежащих оценке.

### 3. Примеры

#### **ВСТАВКА 7. КАНЗАС ПРОТИВ КОЛОРАДО: ОЦЕНКА СПРАВЕДЛИВОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ В ДОЛГОСРОЧНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ**

Решение по делу Канзас против Колорадо, которое Верховный Суд США вынес в 1907 году и которое по-прежнему является авторитетным прецедентом, наилучшим образом иллюстрирует применение принципа справедливого использования. В этом деле Суд отказал в иске о правовом возмещении, поданном Канзасом, расположенным ниже по течению реки Арканзас, против Колорадо в связи со значительным ущербом, вытекающим из осуществления последним отвода вод реки, который, по мнению Суда, являлся справедливым использованием. Суд признал, что осуществленный Колорадо для целей орошения отвод вод из реки Арканзас уменьшил сток воды в штате Канзас. В то же время, результатом такого изъятия вод стало преобразование больших площадей в Колорадо, превратившее тысячи акров в плодородные земли. Суд отметил, что хотя воздействие сократившегося стока стало ощутимым вредом для части долины реки Арканзас в Канзасе, все же для большей части долины оно означало незначительное, если вообще какое-либо, ухудшение. Однако Суд добавил, что «очевидно, что если снижение уровня реки Колорадо будет продолжать увеличиваться, то наступит время, когда Канзас сможет с полным основанием заявить, что уже не существует справедливого разделения выгоды, и сможет законным образом обратиться за правовой защитой в отношении действий Колорадо» (206 U.S. 46 (1907), с. 117).



**D. СТАТЬЯ 2, ПУНКТ 2 (d) – СОХРАНЕНИЕ И, КОГДА ЭТО НЕОБХОДИМО, ВОССТАНОВЛЕНИЕ ЭКОСИСТЕМ****СТАТЬЯ 2, ПУНКТ 2 (d)**

2. Стороны принимают, в частности, все соответствующие меры:

...

(d) для обеспечения сохранения и, когда это необходимо, восстановления экосистем.

**1. Объяснения общего характера, анализ и уточнения**

111. Для целей Конвенции сохранение экосистем включает меры по поддержке жизнеспособных структур, функций и состава видов дикой природы внутри экосистемы, тогда как восстановление экосистем охватывает меры по улучшению экосистем и возврату (пострадавших) экосистем в исходное «жизнеспособное» или «естественное» состояние (или, поскольку это не всегда может быть достигнуто, к условиям, наиболее приближенным к состоянию, существовавшему до нарушения).

112. Часто сохранение экосистем требует таких мер, как предотвращение загрязнения, в то время как восстановление экосистем предусматривает такие дополнительные меры, как восстановление ранее существовавших физических, гидрологических и морфологических условий; химические методы очистки и восстановления различных компонентов окружающей среды; такие биологические преобразования, как восстановление растительности и реинтродукция отсутствующих или нежизнеспособных в текущий момент коренных видов дикой природы.

113. Одна из трудностей, связанных с сохранением и восстановлением экосистем, заключается в том, что центральным элементом в благополучии экосистем является человек. При выработке мер по сохранению и/или восстановлению экосистем<sup>35</sup> должны приниматься во внимание социальные, экономические, технические и политические факторы, которые могут затрагивать способы использования природы человеком. Это предполагает, например, тесное сотрудничество среди всех, кто разрабатывает эти меры, включая проведение консультаций с местным населением.

114. Хотя Конвенция регулирует трансграничные воды, термин «экосистемы» в рассматриваемом положении не обязательно ограничен трансграничными экосистемами и не исключает экосистем, отличных от водных экосистем, и экосистем, не связанных с водными ресурсами.<sup>36</sup> Однако существующая практика по применению данного положения предлагает работать с мерами, которые помогают поддерживать и/или улучшать водные и связанные с ними экосистемы.

**2. Минимальные требования по соблюдению данного положения**

115. Поскольку это положение является частью «общих обязательств» Сторон, оно не перечисляет меры по сохранению и восстановлению экосистем и не содержит конкретных критериев, которые позволяли бы судить о том, достигнуты ли цели по сохранению или восстановлению экосистем.

116. Такие меры перечислены, в частности, в статье 3, которая также включает требование по разработке «целевых показателей и критериев качества воды».<sup>37</sup> Более того, пункт 2 (e) статьи 9 требует от Сторон «разрабатывать ... предложения относительно соответствующих мер по поддержанию и, в случае необходимости, улучшению существующего качества воды», а пункт 2 (f) статьи 9 требует от Сторон «разрабатывать программы согласованных действий по снижению нагрузки загрязнения как из точечных источников (например, коммунально-бытовых и промышленных источников), так и диффузных источников (в особенности сельскохозяйственных)».

<sup>35</sup> Об экономическом воздействии потери биоразнообразия см. также "The Economics of Ecosystems and Biodiversity" (European Communities, 2008 год) по адресу [http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/economics/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/economics/index_en.htm)

<sup>36</sup> Экосистемы, связанные с водой, означают такие экосистемы, как леса, водно-болотные угодья, пастбища и сельскохозяйственные земли, которые играют жизненно важную роль в гидрологическом цикле посредством предоставляемых ими услуг. Рекомендации, касающиеся платы за экосистемные услуги в контексте комплексного управления водными ресурсами (ECE/MP.WAT/22; United Nations 2007), по адресу <http://www.unece.org/env/water/publications/documents/ece-mp-wat-22-Rus-final.pdf>.

<sup>37</sup> См. комментарий к статье 3.

117. Кроме того, Руководящие принципы по экосистемному подходу в управлении водными ресурсами (ECE/ENVWA/31) содержат набор требований, использование которых позволяет судить о том, в состоянии ли водные экосистемы поддерживать жизнеспособные структуры, функции и состав видов дикой природы, и какие организмы могли бы стать кандидатами на выполнение функции индикаторов качества экосистем.

118. Указанные индикаторы связаны с достаточной концентрацией кислорода и концентрациями токсичных или других вредных веществ ниже определенных уровней,<sup>38</sup> а также с состоянием бентосного и планктонного сообществ, сообществ макробеспозвоночных и водных растений, численностью рыб и состоянием сообщества высших позвоночных.

119. Поэтому важно, чтобы система мониторинга учитывала не только аспекты качества воды в водной окружающей среде, но также качество отложений и гидробиологию.<sup>39</sup>

### 3. Примеры

#### **ВСТАВКА 8. ВОЗВРАЩЕНИЕ МИГРИРУЮЩИХ ВИДОВ В ЕСТЕСТВЕННЫЕ МЕСТА НЕРЕСТА**

Международная комиссия по защите Рейна разработала Основной план для мигрирующих рыб в бассейне реки Рейн. Реки бассейна в прошлом были естественными местами обитания таких мигрирующих видов, как лосось и ручьевая форель. Эти виды исчезли из-за низкого качества воды и строительства преград, нарушающих маршруты миграции. Когда качество воды улучшилось, несколько видов, таких как лосось, вернулись, чему также способствовало зарыбление. Но естественная репродуктивность была слишком низкой, чтобы гарантировать выживание этих видов в естественной среде. На повестке дня стоит задача возвращения мигрирующих видов в естественные места нереста. Непрерывность реки необходимо восстановить, например, путем строительства проходов для рыбы в гидроэлектростанциях и других преградах. Прибрежные государства в бассейне реки Рейн профинансировали совместное исследование, чтобы выяснить текущее состояние и определить необходимые меры. Государства запланировали ряд мер, в частности в рамках внедрения ВРД ЕС. Эти меры осуществляются в рамках совместного Основного плана для мигрирующих рыб Рейна, разработка которого была завершена в 2009 году. На регулярной основе проводится совместная оценка прогресса в выполнении этого плана.

120. Важно отметить, что количество воды является важнейшим элементом в обеспечении безопасности структуры, функций и состава видов дикой природы в водных и связанных с водными ресурсами экосистемах. Следовательно, в целях обеспечения хорошего качества должны быть также разработаны меры, касающиеся количества. Частью упомянутых Руководящих принципов, таким образом, являются полезные рекомендации относительно регулирования количества воды и инструменты управления.

121. При разработке мер по поддержанию или улучшению экосистем также следует использовать принятые позднее Рекомендации, касающиеся платы за экосистемные услуги в контексте комплексного управления водными ресурсами (ECE/MP.WAT/22) и ВРД ЕС.<sup>40</sup>

<sup>38</sup> См. комментарий к пункту 3 статьи 3.

<sup>39</sup> См. комментарий к статье 11.

<sup>40</sup> ВРД ЕС – комплексный документ, принципы которого могут приниматься во внимание странами, не являющимися членами ЕС, где это необходимо. Относительно сути данного вопроса это, в частности, касается подпунктов (a) и (b) статьи 1, пункта 21 статьи 2, статьи 4 о надлежащем экологическом состоянии, статьи 6 и приложения V.

**Е. СТАТЬЯ 2, ПУНКТ 5 (b) – ПРИНЦИП «ЗАГРЯЗНИТЕЛЬ ПЛАТИТ»****СТАТЬЯ 2, ПУНКТ 5 (b)**

5. При осуществлении мер, упомянутых в пунктах 1 и 2 настоящей статьи, Стороны руководствуются следующими принципами:  
...

(b) принципом «загрязнитель платит», в соответствии с которым расходы, связанные с мерами по предотвращению, ограничению и сокращению загрязнения, покрываются загрязнителем;

**1. Объяснения общего характера, анализ и уточнения**

122. Пункт 5 статьи 2 Конвенции по трансграничным водам, озаглавленной «Общие положения», предусматривает, что при выполнении основных обязательств, установленных в пунктах 1 и 2 – например, обязательств по предотвращению, ограничению и сокращению загрязнения, по разумному и справедливому использованию, а также по сохранению и восстановлению экосистем, – Стороны должны руководствоваться, в частности, принципом «загрязнитель платит» (далее: ПЗП).

123. Данное положение содержит общее определение этого принципа, «в соответствии с которым расходы, связанные с мерами по предотвращению, ограничению и сокращению загрязнения, покрываются загрязнителем».

124. Первоначально ПЗП рассматривался в узком смысле в документах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) как инструмент для предотвращения загрязнения в том значении, что расходы по ликвидации загрязнения несет загрязнитель – обычно частный оператор, чья деятельность оказывает воздействие на окружающую среду, – вне зависимости от того, достиг ли пороговый уровень вредного воздействия запрещенного, а значит, незаконного уровня. Таким образом, указанный принцип относится преимущественно к расходам, необходимым для контроля и ограничения, обычно путем очистки, воздействия на окружающую среду, регулярно вызываемого какой-либо законной деятельностью, в целях предотвращения достижения порогового уровня неправомерности. Сфера применения ПЗП постепенно расширялась, чтобы также охватить стоимость загрязнения в целом, как до, так и после трансграничного воздействия. В этом смысле, принцип 16 Рио-де-Жанейрской декларации<sup>41</sup> предусматривает, что национальные власти должны стремиться содействовать интерна-

лизации экологических издержек<sup>42</sup> и использование экономических средств, принимая во внимание подход, согласно которому загрязнитель должен, в принципе, покрывать издержки, связанные с загрязнением, должным образом учитывая общественные интересы и не нарушая международную торговлю и инвестирование.

125. В этом отношении, можно сказать, что ПЗП может успешно охватывать всю сферу применения основного обязательства Конвенции, а именно, обязательства принимать «все соответствующие меры для предотвращения, ограничения и сокращения любого трансграничного воздействия». Фактически, объем этих расходов должен быть запланирован частным оператором.

126. В самом деле, расходы, связанные с мерами по предотвращению, ограничению и сокращению загрязнения, предусмотренные ПЗП, в первую очередь, направлены на избежание причинения ущерба, что отражает, таким образом, превентивный характер принципа. Когда же трансграничное воздействие происходит, ПЗП используется как инструмент уменьшения последствий и возмещения ущерба, а также для финансирования мер по восстановлению окружающей среды.

127. Следует подчеркнуть первоочередной характер внутренней сферы применения ПЗП, в том смысле, что он касается расходов, которые должны быть связаны с деятельностью внутри страны. В частности, это касается деятельности, которая осуществляется обычно частными операторами.

128. В соответствии с последним соображением, следует отметить, что ПЗП является инструментом регулирования, предназначенным для использования органами публичной власти в целях интернализации экологических издержек. Иными словами, это означа-

<sup>41</sup> Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и развитию (Конференция ООН по окружающей среде и развитию, 1992 год).

<sup>42</sup> Интернализация экологических издержек обеспечивает, чтобы не имеющие стоимостного выражения экологические воздействия той или иной деятельности были «интернализированы», т.е. оценены и соответственно оплачены, где это необходимо, пользователями и потребителями, которые получают от них выгоду.



ет предъявляемое к компаниям, осуществляющим вызывающую загрязнение деятельность, требование интернализировать экологические издержки, включая очистку, которые впоследствии отражаются в ценах на их продукцию.

129. С точки зрения интересов общественности, логическое обоснование ПЗП заключается в том, чтобы обязать частного оператора покрывать экологические издержки из своих доходов от экономической деятельности, а не возлагать это на органы публичной власти. С учетом этого, принятие Сторонами режима оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) (в соответствии с пунктом 1 (h) статьи 3) в рамках режима выдачи разрешений (пункт 1 (b) и (c) статьи 3) в отношении любой предлагаемой деятельности, которая может вызвать загрязнение, а, следовательно, иметь трансграничное воздействие, будет способствовать надлежащему применению указанного принципа.

130. Для целей Конвенции очень важно, чтобы условия режима выдачи разрешений были эффективно направлены на предотвращение, ограничение и сокращение трансграничного воздействия и были основаны на наилучшей имеющейся технологии для сбросов опасных веществ (пункт 1 (c) статьи 3). Однако то обстоятельство, что деятельность на национальной территории государства, являющегося Стороной Конвенции, подчиняется режиму ОВОС и является предметом ПЗП в рамках внутреннего законодательства, автоматически не делает такую деятельность разумной и справедливой в рамках пункта 1 (c) статьи 2, если она вызывает трансграничное воздействие.

131. С микроэкономической точки зрения, ПЗП представляет собой конкретный стимул для операторов по снижению загрязнения, в той мере, в какой им дают понять, что они обязаны нести в связи с загрязнением более значительные расходы, чем выгоды от деятельности, вызывающей загрязнение.

132. Следует, вместе с тем, напомнить, что ПЗП является неотъемлемой частью законодательства по окружающей среде Европейского Союза в соответствии со статьей 174 учредительного Договора и в рамках, в частности, ВРД и Директивы об экологической ответственности.<sup>43</sup>

133. В свете сказанного, основные правовые моменты, связанные с ПЗП, можно обобщить следующим образом:

**(a) Интернализация расходов, связанных с загрязнением, совершенным в процессе эксплуатационной деятельности:** ПЗП является в первую очередь регулирующим инструментом

для внутригосударственной публичной власти по интернализации издержек по предотвращению, ограничению и сокращению загрязнения по отношению к осуществляемым регулярно загрязняющим видам деятельности. Основанием для применения принципа является наличие потенциальной или реальной деятельности, связанной с загрязнением, вне зависимости от того факта, является ли такое загрязнение законным или нет (т.е. выбросы в воду осуществляются в соответствии с условиями разрешения или соответствующими инструкциями). Следовательно, ПЗП не может рассматриваться как разрешение на загрязнение. Чем больше кто-либо загрязняет, тем в большей степени он обязан нести расходы. С этой точки зрения, ПЗП не только экономит государственные средства, но также дает серьезный экономический стимул загрязнителям – обычно частным операторам – инвестировать в технологии по предотвращению и переработке и осуществлять свою деятельность с высокой степенью осмотрительности;

**b) Интернализация расходов, связанных с аварийным загрязнением:** в дополнение к вышеупомянутой направленности принципа на предотвращение, ПЗП также охватывает ограничение и сокращение загрязнения вод от аварийного выброса. В этом контексте, ПЗП призван обеспечить, чтобы окончательные расходы на ограничение и сокращение загрязнения и, что не бесспорно, на полное устранение загрязнения должен нести загрязнитель. Эта цель может быть также достигнута путем возмещения расходов государственным органам, связанных с мерами по ограничению и устранению загрязнения, предпринятыми ими, например, в случае экстренных мер в чрезвычайной ситуации;

**c) Некомпенсационный характер:** ПЗП применим в отношениях между государственными органами и загрязнителями. Он не дает оснований для исков о выплате компенсации за причиненный ущерб между частными лицами в случае утраты собственности, нанесения вреда здоровью, лишения жизни, упущенной экономической выгоды и т.д. Такие требования находятся полностью вне сферы действия ПЗП. Предоставление жертвам загрязнения доступа к соответствующим средствам защиты – это дело национальных правовых систем вне зависимости от ПЗП. Для оператора, уже возместившего ущерб за утрату частной собственности, не существует каких-либо исключений из обязанности по ограничению и сокращению вредных для вод последствий;

<sup>43</sup> Директива 2004/35/ЕС Европейского парламента и Совета от 21 апреля 2004 года об экологической ответственности в отношении предотвращения и ликвидации ущерба окружающей среде (Директива об экологической ответственности).

- d) **Внутригосударственный характер:** ПЗП носит, в первую очередь, внутригосударственный характер, т.е. регулирует отношения внутри территории отдельной Стороны, а не между Сторонами. Соответственно, ПЗП не дает правовых оснований для требований о компенсации за загрязнение вод между Сторонами;
- e) **Применение в контексте:** ПЗП тесно связан с другими важными требованиями Конвенции, особенно с теми, которые, в частности, относятся к проведению ОВОС, установлению режима выдачи разрешений и разработке режимов действия в чрезвычайных ситуациях, в соответствии со статьей 3.

## 2. Минимальные требования по соблюдению данного положения

134. Государственные органы должны предпринимать действия на внутригосударственном уровне, а именно путем принятия законодательства, административных или принудительных мер, таких как меры по выдаче разрешений, штрафы, налоги и/или меры в рамках судебной системы, с тем чтобы загрязнители интернализировали расходы на загрязнение. Можно сказать, что Стороны должны обеспечить, чтобы операторы несли расходы по предотвращению такого загрязнения, которое может стать причиной значительных вредных последствий для окружающей среды, которые могут вызвать трансграничное воздействие, а также несли расходы по ограничению и сокращению таких вредных последствий, если они имеют место, включая выплату ущерба. В случае внезапного загрязнения, обычно в результате аварии, загрязнители несут обязательство по его устранению.

135. С учетом вышесказанного и в порядке предоставления руководства, можно перечислить следующие минимальные требования:

- a) **Процедурные меры:** по отношению к индивидуальным выбросам (включая эксплуатационные и аварийные), ОВОС и связанные с ней режимы выдачи разрешений должны внедряться в соответствующих случаях. Это поможет обеспечить, чтобы, с одной стороны, оператор и государственные органы были полностью осведомлены о потенциальном воздействии на окружающую среду вызывающей загрязнение деятельности. С другой стороны, посредством процедур выдачи разрешений государственные органы могут заложить условия для предотвращения, ограничения и устранения загрязнения, а также санкции. Требования по представлению отчетности и мониторингу позволяют компетентным органам получать до-

статочное количество информации о состоянии эксплуатационной деятельности, вызывающей загрязнение, и об аварийном загрязнении;

- b) **Обязательное устранение и санкции:** все вышеупомянутые меры должны быть дополнены требованиями по устранению загрязнения и санкциями, как на законодательном, так и на административном уровнях. Следует ввести финансовые или другие санкции, которые должны стать стимулом, побуждающим операторов избегать загрязнения или сводить загрязнение к минимуму;
- c) **Интернализация расходов, связанных с загрязнением, совершенным в процессе эксплуатационной деятельности:** экологические налоги, сборы, пошлины и/или штрафы должны быть введены посредством фискальных мер на центральном и/или местном уровне. Такие меры должны отвечать, как минимум, трем критериям: (i) они должны быть пропорциональны степени тяжести и количеству загрязнения; (ii) они должны быть достаточно значительными в финансовом отношении, чтобы создавать существенный стимул к инвестированию в предотвращение и ограничение загрязнения. Невысокие сборы непосредственно ложатся на плечи потребителей, в то время как более высокие стимулируют операторов к оптимизации структуры затрат путем снижения воздействия на окружающую среду; и (iii) они должны содержать положения об освобождении от оплаты, чтобы тем, кто проводит значительные инвестиции в технологии по предотвращению и сокращению загрязнения, могло быть предоставлено полное или частичное освобождение от оплаты сборов. Такая политика может быть эффективной только в случае, если ставки сборов высокие;
- d) **Интернализация издержек, связанных с аварийным загрязнением:** внедрение ПЗП требует средств для использования в целях устранения последствий случаев аварийного загрязнения. Этого можно достичь посредством серии финансовых гарантий – от обязательного страхования ответственности и страхования собственности (например, автоматический залог имущества загрязнителя) до использования ряда банковских средств (например, банковских гарантий, облигаций и т.д.). Стороны применяют обязательные финансовые гарантии в очень ограниченном, хотя и растущем объеме, в то время как политика экологического страхования, предпринимаемая частными компаниями на добровольной основе, имеет тенденцию к ускоренному росту.

### 3. Примеры

#### **ВСТАВКА 9. ПРИНЦИП «ЗАГРЯЗНИТЕЛЬ ПЛАТИТ» В ЧЕШСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

ПЗП должен, главным образом, применяться на национальном уровне в каждом государстве для предотвращения загрязнения вод на национальном, а также трансграничном уровне. В Чешской Республике юридические или физические лица, сбрасывающие стоки в поверхностные воды, должны иметь разрешение, выдаваемое Государственной водной администрацией согласно Акту о воде № 254/2001. Загрязнитель совершает платежи за количество разрешенного сбрасываемого загрязнения (химическую потребность в кислороде (ХПК), растворенные неорганические вещества, нерастворенные вещества, фосфор (P), азот (N), абсорбируемые органические галогениды (АОГ), ртуть (Hg), и кадмий (Cd)) и за объем сброса в случае, если законодательно установленные лимиты сброса загрязнения и объемы воды превышены. Для определения объемов воды применяется самостоятельный мониторинг. Химические анализы выполняются в сертифицированных лабораториях. Осуществление надзора возложено на Экологическую инспекцию Чешской Республики. Освобождение от платежей полностью или частично может быть предоставлено загрязнителю, который инвестирует в модернизацию технологий очистки. Акт о воде № 254/2001 также предусматривает штрафы за нарушения, связанные с загрязнением поверхностных или подземных вод. Платежи и штрафы за загрязнение поверхностных или подземных вод поступают в Государственный экологический фонд Чешской Республики.

#### **ВСТАВКА 10. ПРИНЦИП «ПОЛЬЗОВАТЕЛЬ ПЛАТИТ» И ВОДНАЯ РАМОЧНАЯ ДИРЕКТИВА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА**

В некоторых национальных и региональных режимах, таких как Европейский Союз, ПЗП развился далее в практику, известную как принцип «пользователь платит», с тем, чтобы не только обеспечить возмещение средств за загрязнение природного ресурса, но и возместить средства за простое использование этого ресурса, даже если загрязнения не было.

Принцип «пользователь платит» имеет те же основы, что и ПЗП: способствовать экологически благоприятному и бережливому использованию ограниченных природных ресурсов путем внедрения финансовых стимулов. Примером осуществления принципа «пользователь платит» может служить ВРД ЕС. Согласно одному из обязательств по статье 5 ВРД ЕС, государства-члены ЕС должны были к 2005 году осуществить экономический анализ использования воды. В соответствии со статьей 9 ВРД ЕС, государства-члены ЕС обязаны отчитываться, в частности, о возврате стоимости водных услуг и об адекватном вкладе разных видов водопользования, по крайней мере, промышленности, домашних хозяйств и сельского хозяйства. Хотя статья 9 предусматривает, что государства-члены должны учитывать принцип возврата стоимости водных услуг, включая экологические и ресурсные расходы, в первых планах управления бассейнами рек это может не во всех случаях быть отражено, поскольку необходимы дополнительное время и дополнительные исследования о практической стороне внедрения этих обязательств.

Оба отчета используются в определении эффективных с точки зрения затрат мер по содействию устойчивому водопользованию, основанному на долговременных экологических целях и охране имеющихся водных ресурсов. Для достижения последней цели государства-члены обязаны были к 2010 году обеспечить, чтобы их ценовая политика на воду предусматривала адекватные стимулы для потребителей эффективно использовать водные ресурсы и обеспечить адекватный вклад разных видов водопользования, дифференцированных, по крайней мере, на промышленность, домашние хозяйства и сельское хозяйство, в возврат стоимости водных услуг (статья 9).

Важно отметить, что требуемые меры должны не только покрывать стоимость постоянного предоставления водных услуг (операционная стоимость), но также и расходы на меры по поддержанию и смягчению состояния, а также сохранению существующих и будущих водных ресурсов (интернализация экологических и ресурсных затрат).

Государства-члены ЕС могут, однако, принять решение не применять возврат ста процентов стоимости, если они могут обеспечить долгосрочное устойчивое водопользование с помощью других средств. На практике упомянутое требование призывает увеличить платежи на воду в нескольких государствах-членах ЕС до уровня, обеспечивающего полный возврат стоимости водных услуг. Там, где таких платежей для какой-либо специфической услуги сегодня не существует, они должны быть введены, если не будет доказано существование и применение альтернативных мер для обеспечения устойчивого водопользования. Учитывая широко известные экономические и социальные аспекты этого требования, при определении структуры платежей государства-члены ЕС должны принимать во внимание такие обстоятельства, а также другие неотъемлемые региональные особенности (климатические и географические условия).

## Е. СТАТЬЯ 2, ПУНКТ 6 – ПРИНЦИП СОТРУДНИЧЕСТВА

### СТАТЬЯ 2, ПУНКТ 6

6. Прибрежные Стороны осуществляют сотрудничество на основе равенства и взаимности, в частности, путем заключения двусторонних и многосторонних соглашений с целью выработки согласованной политики, программ и стратегий, охватывающих соответствующие водосборы или их части, для обеспечения предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия и с целью охраны окружающей среды трансграничных вод или окружающей среды, находящейся под воздействием таких вод, включая морскую среду.

#### 1. Объяснения общего характера, анализ и уточнения

136. Обязательство сотрудничества выступает как независимое обязательство. Однако, как неоднократно отмечалось, оно является неотъемлемой частью трехэлементной нормативной основы Конвенции вместе с обязательством справедливого использования, закрепленным в пункте 2 (с) статьи 2, и обязательством по предотвращению, ограничению и сокращению трансграничного воздействия, изложенным в пункте 1 статьи 2. Можно сказать, что сотрудничество между прибрежными государствами служит инструментом для соблюдения в полной мере двух других обязательств.

137. Это положение закрепляет общее международное обязательство сотрудничества в отношениях между прибрежными Сторонами. Его обычно-правовая сила в сфере охраны окружающей среды подкрепляется целым рядом авторитетных инструментов, таких как принцип 24 Стокгольмской декларации, принцип 7 Рио-де-Жанейрской декларации, статья 4 Проектов статей о международной ответственности за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом, принятых КМП в 2001 году, а также пункт 1 статьи 8 Нью-йоркской конвенции. Это положение представляет собой одну из основных нормативных и политических особенностей Конвенции по трансграничным водам.

138. Правовое содержание общего обязательства сотрудничества развивается и уточняется во многих последующих положениях Конвенции, а именно в статьях 9-15. Согласно этим положениям, сотрудничество принимает, в частности, форму консультаций, создания совместных органов, совместного мониторинга и оценки, обмена информацией, оповещения и взаимной помощи. Такие формы сотрудничества могут применяться в конкретных обстоятельствах, относящихся к конкретным трансграничным водам, посредством двусторонних и многосторонних соглашений между прибрежными Сторонами.

139. Общее обязательство сотрудничества отражает взаимозависимость прибрежных Сторон, признавая при этом общность интереса в разделяемых ими трансграничных водах. С этой целью данное положение предписывает, что сотрудничество должно осуществляться «на основе равенства и взаимности». Это подразумевает, что сотрудничество не должно ограничиваться простой формальной процедурой обмена мнениями, и что каждая прибрежная Страна должна вести себя в духе доброй воли.

#### 2. Минимальные требования по соблюдению данного положения

140. Сотрудничество в смысле пункта 6 статьи 2 предусмотрено не с одной лишь целью осуществления нерегулярных контактов по предотвращению или ограничению трансграничного воздействия в отдельных случаях; оно должно быть установлено на постоянной основе посредством двусторонних или многосторонних соглашений. Обширная сфера применения сотрудничества распространяется на весь спектр политики, программ и стратегий, необходимых для достижения целей Конвенции.

141. Сотрудничество не ограничено лишь водами рукава трансграничной реки или водами международного озера, а согласно пункту 6 статьи 2, должно распространяться на соответствующие водосборы или, как минимум, их части. Таким образом, Конвенция предусматривает комплексный подход к охране водных ресурсов, основанный на концепции водосбора.<sup>44</sup> Поэтому, водосбор выступает в качестве основной единицы применения согласованной политики, программ и стратегий, которые должны быть разработаны прибрежными Сторонами в соответствии с пунктом 6 статьи 2 Конвенции.

142. Согласно рассматриваемому положению, результатами сотрудничества должна стать выработка «согласованной политики, программ и стратегий». Гар-

<sup>44</sup> См. об этой концепции комментариев к пунктам 1, 2, 3 и 4 статьи 1 и пункту 3 статьи 9.

монизация подразумевает общую или, по меньшей мере, скоординированную политику, программы и стратегии. Поэтому, она может варьировать от координации соответствующих национальных действий до разработки единого плана управления речным бассейном – возможности, уже предусмотренной в пунктах 2 и 3 статьи 13 ВРД. В любом случае, «выработка» таких согласованных действий охватывает их подготовку и принятие, а также осуществление.

143. Сотрудничество между государствами в речных бассейнах может быть непростым, особенно поначалу. Оно само по себе может рассматриваться в качестве цели. Поэтому особенно важным представляется создание надежной структуры как основы для сотрудничества. Это может быть поэтапный процесс, начинающийся с простых шагов, например, регулярных встреч в рамках совместного комитета. На более поздней стадии к сотрудничеству могут подключиться рабочие или экспертные группы. Вид структуры зависит от индивидуальных потребностей соответствующих государств и нужд соответствующих водных бассейнов. Некоторые ранее созданные речные комиссии, например, по реке Рейн или по рекам Мозель и Саар, начинали свою работу, следуя такому подходу. Тем не менее, единой схемы не существует.

144. Эффективное сотрудничество основано на взаимном доверии. Установление доверия в сфере международных водных ресурсов может потребовать времени. Не следует недооценивать и психологический фактор. Учитывая то, что, например, Международная комиссия по защите Рейна была создана сразу после окончания Второй мировой войны, можно себе представить, что на установление доверия потребовалось много лет. Установление доверия требует более активного диалога для улучшения взаимопонимания и предоставления возможностей для вовлеченных в него государств конструктивным образом решать наиболее проблемные вопросы. Если прибрежные Стороны доверяют друг другу, это способствует разработке программ, планов или проектов. Тем не менее, отсутствие взаимного доверия не освобождает прибрежные Стороны от выполнения их обязательства по сотрудничеству. В этом духе, например, статья 30 Нью-Йоркской конвенции предусматривает, что даже тогда, когда имеются серьезные препятствия для прямых контактов между государствами водотока, последние должны осуществлять свои обязательства по сотрудничеству, предусмотренные Конвенцией, посредством любой принятой ими косвенной процедуры.

145. Выполнение обязательства по сотрудничеству в духе доброй воли является минимальным требованием. Минимальные параметры доброй воли, большей частью уместные для Конвенции, можно найти в решении арбитража по делу озера Лану (Lac Lanoux Case) 1957 года. В то время как расположенная ниже по течению Испания заявляла, что Франция, расположенная выше по течению, не может реализовать проект без ее предварительного согласия, Трибунал отметил, что «международная практика [...] ограничивается возложением на государства обязательства путем предварительных переговоров вести поиск условий для достижения соглашения». Трибунал пошел дальше, заявив, что государство будет считаться нарушившим такое обязательство по сотрудничеству «в случае, например, незаконного прекращения обсуждения, выходящих за пределы разумного задержек, неуважения согласованных процедур, систематических отказов принять во внимание встречные предложения или интересы и, в общем, в случае нарушения правил доброй воли [...]».<sup>45</sup>

146. Как указано выше при изложении объяснений общего характера, общее обязательство по сотрудничеству отражает взаимозависимость между прибрежными Сторонами и также признает их общность интересов в трансграничных водах. В контексте этого логического обоснования, рассматриваемое положение предписывает, что сотрудничество должно осуществляться «на основе равенства и взаимности». Согласно Уставу Организации Объединенных Наций, положения которого по этому вопросу в дальнейшем подверглись толкованию в основополагающей Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций,<sup>46</sup> все государства суверенно равны. Они имеют одинаковые права и обязанности и являются равноправными членами международного сообщества, независимо от различий экономического, социального, политического или иного характера.

147. В отношении элемента равенства между прибрежными государствами, пункт 6 статьи 2 предусматривает право каждого прибрежного государства на участие на равноправной основе с другими прибрежными государствами в процедурных аспектах сотрудничества. Равенство в этом контексте подразумевает право, а также обязанность каждого прибрежного государства быть вовлеченным в переговоры по соглашениям о водотоках, а также в деятельность в

<sup>45</sup> International Law Reports (1957), p. 101, at pp. 128 ff.

<sup>46</sup> Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, Резолюция Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций 2625 (XXV), 1970 год.

рамках консультаций, мониторинга, обмена данными и т.д., таким образом, который согласуется с концепцией общности интересов прибрежных государств в использовании трансграничного водотока.<sup>47</sup>

148. Что касается взаимности, то она представляет собой прямое следствие принципа юридического равенства государств. В понятии взаимности присутствует некий элемент поведения *quid pro quo*. Взаимность требует, чтобы каждая прибрежная Страна вела себя в духе доброй воли, принимая во внимание законные интересы других прибрежных Стран. Однако в случае нарушения основного положения Конвенции, взаимность не может сделать допустимыми ни взаимное поведение путем принятия контрмер, ни приостановление или прекращение нарушенных обязательств. Обязательства, такие как обязательство предотвращения, ограничения или сокраще-

ния трансграничного воздействия, приносят пользу не только другим Договаривающимся Странам, но также защищают общие интересы всего сообщества Стран какого-либо экологического соглашения или международного сообщества в целом в сохранении окружающей среды. Эти обязательства называются интегральными обязательствами в том смысле, что, защищая интересы сообщества, они создают ряд соответствующих неотделимых прав для сообщества Стран соглашения или для членов международного сообщества. Соответственно, взаимное поведение, выражающееся в несоблюдении таких обязательств Договаривающейся Страной в ответ на предшествующее нарушение такого же обязательства, будет неправомерным, поскольку оно будет нарушать такое же неотделимое соответствующее право каждой другой Договаривающейся Страны и всех Договаривающихся Стран вместе.

### 3. Примеры

#### ВСТАВКА 11. СОТРУДНИЧЕСТВО В БАССЕЙНЕ РЕКИ РЕЙН

Бассейн реки Рейн является хорошим примером того, как сотрудничество, ограниченное изначально только основной рекой, может быть расширено на весь бассейн. И предыдущая Конвенция, и новая Конвенция по защите реки Рейн распространяются на основное русло без притоков, за исключением защиты от наводнений в бассейне и сбросов в водосбор загрязняющих веществ, которые неблагоприятно влияют на реку Рейн. Поэтому лишь прибрежные страны основного русла реки являются Странами Конвенции 1999 года. Более того, для целей Конвенции граница Рейна в верхнем течении определена в стоке озера Унтерзе (водопад в Шаффхаузен), что изымает из географического охвата Конвенции территории, расположенные выше по течению.

Когда в 2000 году ВРД ЕС вступила в силу, потребовалось расширить сотрудничество до пределов всего речного бассейна, т.е. включая все притоки, подземные и прибрежные воды. В действующую Конвенцию никаких изменений внесено не было. Но параллельно, при сохранении рабочей структуры, действующей по Конвенции, была создана менее формальная структура – так называемый Координационный комитет по осуществлению ВРД ЕС. В рамках этой новой структуры в сотрудничестве также принимают участие государства, не являющиеся Странами Конвенции, но разделяющие бассейн реки Рейн, а именно Австрия, Италия, Лихтенштейн и Валлонский регион Бельгии. Швейцария, не являющаяся членом ЕС, не несет никаких обязательств по ВРД ЕС, но также стремится сотрудничать с новой структурой, а не только в структурах в рамках Конвенции.

Между тем, после нескольких лет параллельного существования обоих подходов, два этих процесса были структурно объединены, и сейчас многие вопросы обсуждаются совместно, без учета того, какой из вопросов должен рассматриваться той или иной структурой. Конечно, есть вопросы, которые относятся только к Конвенции или только к ВРД ЕС, тем не менее, многие вопросы частично совпадают, поэтому возможен и синергизм. Несомненным преимуществом при внедрении ВРД ЕС оказалась возможность опереться на существующую международную структуру, а не начинать сотрудничество с нуля.

<sup>47</sup> См. для этой концепции комментарий к пункту 1 (с) статьи 1.

## **ВСТАВКА 12. ОПЫТ ЧЕШСКОЙ РЕСПУБЛИКИ В ОБЛАСТИ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА ПО УПРАВЛЕНИЮ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ В РАМКАХ РАЗЛИЧНЫХ ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ**

Чешская Республика – типичное государство, не имеющее выхода к морю. Почти все реки и ручьи с ее территории стекают на территории соседних стран (Австрии, Германии, Польши и Словакии). Водные ресурсы зависят от выпадения осадков. Три важных международных речных бассейна – Эльбы, Одера и Дуная – расположены на ее территории. Речной бассейн Эльбы, впадающей в Северное море, Чешская Республика делит с Германией. Речной бассейн Одера, который впадает в Балтийское море, делят Чешская Республика, Германия и Польша. В бассейне реки Дунай находятся девятнадцать стран, четырнадцать из которых, включая Чешскую Республику, и ЕС являются Сторонами Конвенции по охране реки Дунай. Дунай впадает в Черное море. Упомянутые факты подтверждают, что международное сотрудничество по управлению водными ресурсами и их охране чрезвычайно важно для Чешской Республики.

Международное сотрудничество в Чешской Республике осуществляется на трех уровнях.

### **1. Сотрудничество в рамках ЕЭК ООН основано на:**

- Конвенции по трансграничным водам, которая может рассматриваться, согласно ее положениям, особенно пункту 6 статьи 2 и статье 9, как «зонтичная Конвенция» для других многосторонних и двусторонних конвенций, более детально регулирующих на более низком уровне вопросы, относящиеся к конкретным речным бассейнам;
- Протокол по проблемам воды и здоровья к Конвенции по трансграничным водам. Этот документ не имеет эквивалента на более низком уровне для конкретных речных бассейнов.

### **2. Сотрудничество по охране международных речных бассейнов основано на:**

- Конвенции о международной комиссии по защите Эльбы;
- Конвенции о международной комиссии по защите Одера;
- Конвенции по охране реки Дунай, осуществляемой посредством Международной комиссии по охране реки Дунай.

Основными задачами вышеназванных соглашений являются:

- снижение уровня загрязнения речных бассейнов и сохранение его на согласованном уровне, а также вклад в улучшение водной среды Северного, Балтийского и Черного морей;
- восстановление водных экосистем;
- защита водных ресурсов, использование воды в питьевых целях и в сельском хозяйстве;
- скоординированная защита от наводнений;
- предотвращение загрязнения вод в результате аварий;
- скоординированное осуществление ВРД всеми Сторонами.

### **3. Двустороннее сотрудничество в области управления водными ресурсами с Австрией, Германией, Польшей и Словакией основано на:**

- Договоре между Чехословацкой Социалистической Республикой и Республикой Австрия по урегулированию вопросов управления водными ресурсами трансграничных вод, которое осуществляется чешско-австрийской комиссией по трансграничным водам;
- Конвенции между Чехословацкой Республикой и Польской Народной Республикой по управлению водными ресурсами трансграничных вод, осуществляемое в настоящее время посредством встреч Уполномоченных правительств Чешской Республики и Польши по сотрудничеству в сфере управления водными ресурсами трансграничных вод;
- Соглашении между правительством Чешской Республики и правительством Республики Словакия по сотрудничеству в сфере трансграничных вод, осуществляемое посредством чешско-словацкой комиссии по трансграничным водам;
- Договоре между Чешской Республикой и Федеративной Республикой Германией по сотрудничеству в сфере трансграничных вод, осуществляемое посредством чешско-германской комиссии по трансграничным водам.

Согласно вышеназванным двусторонним договорам, двусторонними трансграничными водами являются поверхностные и подземные воды, расположенные на границах, пересекающие границы или соседствующие с границами другого государства, если мероприятия на этих водах могут повлиять на состояние вод на территории другого государства.

Основными целями сотрудничества по трансграничным водам являются:

- защита трансграничных вод и их экосистем от загрязнения;
- скоординированный подход к планируемым мерам на трансграничных водах или мерам, которые могут повлиять на состояние трансграничных вод;
- скоординированное использование трансграничных вод;
- очистка и поддержание трансграничных рек, включая их русла, при необходимости;
- совместная деятельность в сфере гидрологии и по защите от наводнений;
- гармонизированное осуществление ВРД на двустороннем уровне.

Многосторонние и двусторонние соглашения, Стороной которых является Чешская Республика, имеют сходные с Конвенцией по трансграничным водам задачи, но уровень и особенности сотрудничества являются более конкретными. Таким образом, можно сказать, что Чешская Республика выполняет Конвенцию по трансграничным водам преимущественно с помощью этих международно-правовых инструментов более низкого уровня.

### **ВСТАВКА 13. СОТРУДНИЧЕСТВО СЕРБИИ ПО «СВОДНОМУ ДОКЛАДУ ДЛЯ ДУНАЯ»**

С 2000 года ВРД ЕС является основным документом, регулирующим управление водами в государствах-членах ЕС. Поскольку ВРД ЕС предусматривает, что «в случае выхода района международного речного бассейна за пределы Сообщества, государства-члены стремятся принять единый план управления речным бассейном», государства-члены ЕС, расположенные в бассейне реки Дунай, при согласии других государств, являющихся Договаривающимися Сторонами Конвенции по охране реки Дунай, делегировали МКОРД функции координирующего органа по подготовке такого плана.

Конвенция по охране реки Дунай представляет собой всеобъемлющую правовую основу сотрудничества и управления трансграничными водами в бассейне реки Дунай. Конвенция была подписана 29 июня 1994 года в Софии и вступила в силу в октябре 1998 года. Договаривающимися Сторонами Конвенции по охране реки Дунай являются все государства, в которых расположено более 2 тыс. кв. км территории бассейна реки Дунай (включая государства-члены ЕС, государства, находящиеся в процессе вступления, или государства-кандидаты на вступление в ЕС, а также государства, которые не являются членами ЕС и не вовлечены в процесс вступления в ЕС), а также сам ЕС.

Анализ бассейна реки Дунай (АБРД) стал первым важным шагом к разработке Плана управления районом бассейна реки Дунай и был представлен Европейской комиссии в марте 2005 года. Анализ содержит общую характеристику всего района бассейна реки Дунай, уделяя внимание и поверхностным водам, и подземным водным объектам. Сербия, не являясь государством-членом ЕС, но будучи членом МКОРД и Договаривающейся Стороной Конвенции по охране реки Дунай, как и другие государства бассейна, добровольно согласилась участвовать в подготовке АБРД.

Несмотря на то, что Сербия предприняла все усилия с тем, чтобы обеспечить максимальную полноту информации и данных, предоставленных для АБРД, во всех без исключения аспектах этого достичь не удалось. Основными препятствиями для Сербии, оказались, прежде всего, финансовые (недостаток финансовых ресурсов) и правовые (недостаток гармонизации национального законодательства с нормами ЕС) факторы. К тому же, с того момента, когда Сербия присоединилась к этой деятельности, у нее было слишком мало времени для проведения анализа и сбора всех данных. Также существовали некоторые сложности, вызванные расхождением между местной статистикой и требованиями к сбору информации для АБРД. В определенной степени, трудности были связаны с недостаточным знакомством персонала с новыми директивами ЕС, однако эта проблема была частично решена в процессе работы при содействии проектов ЕС.

С другой стороны, Сербия получила целый ряд выгод от участия в этой работе. Поскольку более 90 процентов территории Сербии расположено в бассейне реки Дунай, очевидно, что Сербия не может принимать меры по охране и усилению водного режима в пределах своей территории без фундаментального сотрудничества с соседними государствами и всеми государствами, расположенными вверх по течению. Знакомство с новыми положениями законодательства ЕС и постепенная гармонизация национальных процедур управления водными ресурсами с требованиями права ЕС позволили улучшить диалог со специалистами по управлению водными ресурсами других стран. Возможность детально оценить различные сложности (прежде всего, финансовые) внедрения директив ЕС по воде в Сербии оказалась полезной для приобретения опыта. Всё это существенно способствует переговорам Сербии об ее возможном вступлении в ЕС.



#### ВСТАВКА 14. СОТРУДНИЧЕСТВО ПО ОХРАНЕ ОЗЕРА ОХРИД

Сотрудничество по охране озера Охрид, начавшееся в 1998 году, стало первым опытом по работе в сфере трансграничного управления природными ресурсами и их охраны в балканском регионе. Сотрудничество началось в рамках проекта по сохранению озера Охрид, поддержанного Всемирным банком, а также в рамках другой многосторонней и двусторонней помощи.



По результатам сотрудничества в июне 2004 года правительства Албании и бывшей югославской Республики Македония подписали Соглашение о совместной охране и устойчивом развитии бассейна озера Охрид. На основе соглашения были созданы два совместных органа:

- двусторонний комитет бассейна озера Охрид;
- двусторонний секретариат.

Комитет проводит регулярные встречи, как минимум, два раза в год. Возглавляют комитет поочередно, сроком на один год, министры окружающей среды каждой из стран. Комитет разработал совместный план действий и рассматривает следующие вопросы:

- государственная политика в сфере окружающей среды;
- мероприятия, относящиеся к дальнейшим действиям;
- разработка будущих совместных проектов;
- краткосрочные меры по снижению загрязнения;
- меры по защите мест обитания;
- будущее двустороннее сотрудничество.

После соглашения были подписаны совместные протоколы по отбору и анализу проб и совместный протокол по обеспечению качества вод. Был подготовлен доклад о состоянии окружающей среды озера Охрид и его бассейна. Программа мониторинга состояния озера и другие национальные программы в обоих государствах находятся в стадии гармонизации. Созданы новые совместные группы для проведения мониторинга на озере. В целях повышения информированности общественности о бассейне, была предоставлена поддержка неправительственному сектору, в рамках которой были созданы «зеленые центры».

### ВСТАВКА 15. ТРЕХСТОРОННЕЕ СОТРУДНИЧЕСТВО НА ОЗЕРЕ ПРЕСПА

Озеро Преспа расположено на территории Албании, Греции и бывшей югославской Республики Македония. Эта местность отличается поразительной естественной красотой и культурным богатством.

2 февраля 2000 года Премьер-министры Албании, бывшей югославской Республики Македония и Греции подписали Декларацию о сохранении парка Преспа со следующими целями:

- улучшение уровня жизни жителей региона Преспа путем сохранения природного и культурного наследия и устойчивого использования его ресурсов;
- мир и сотрудничество между тремя государствами.

С помощью долгосрочного сотрудничества три государства предполагают решать следующие основные проблемы:

- сохранение и защита уникального биоразнообразия озера Преспа;
- предотвращение деградации среды обитания и устранение условий для этого процесса;
- изучение подходящих режимов управления и методов разумного использования водных ресурсов;
- подготовка модели и ориентиров для мирного сотрудничества в более широком регионе.



При поддержке Конвенции о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местообитаний водоплавающих птиц (Рамсарская конвенция) и ее инициативы MedWet, в 2001 году был создан трехсторонний координационный комитет по парку Преспа. Членами координационного комитета являются представители министерств окружающей среды, мэры местных муниципалитетов, а также по одному НПО от каждой страны. Представитель инициативы MedWet/Рамсар по должности участвует в работе координационного комитета. Координационный комитет работает как форум по обмену информацией, сотрудничеству и координации совместных мер в регионе Преспа. В рамках совместной деятельности был подготовлен Стратегический план действий по охране и развитию региона и удалось внести вклад в подготовку проектного предложения по парку Преспа в ГЭФ, которое было поддержано секретариатом ГЭФ в 2005 году.

Дальнейшее совместное сотрудничество продолжилось посредством реализации другого проекта: «Комплексное управление экосистемой бассейна озера Преспа для Албании, бывшей югославской Республики Македония и Греции». В рамках этого проекта было проведено множество мероприятий и разработаны различные документы по планированию, такие как:

- Комплексный территориальный план использования земель для региона Преспа в бывшей югославской Республике Македония;
- Местный план действий в области окружающей среды для региона Преспа в Албании;
- План управления водными ресурсами;
- Планы управления лесами;
- Трансграничная система мониторинга;
- Обновленная система информационного управления и географическая информационная система (ГИС).

В рамках этих проектов были созданы совместные трехсторонние органы для стимулирования сотрудничества трех государств.

2 февраля 2010 года три государства и Европейский Союз подписали Соглашение по охране и устойчивому развитию региона парка Преспа.

### ВСТАВКА 16. СОТРУДНИЧЕСТВО БЕЛАРУСИ И УКРАИНЫ ПО ВЕРХНЕЙ ПРИПЯТИ

Часть речного стока верхнего бассейна реки Припять в Украине забирается через Выжевский водоспуск Белоозерской водопитающей системы<sup>48</sup> в Днепроовско-Бугский канал (ДБК), расположенный на территории Беларуси. Такой забор воды также способствует уменьшению площадей затопления во время паводков на территории Украины. С другой стороны, в меженный период изъятие воды в канал для навигационных целей может вызвать в верхней части Припяти дефицит речного стока, необходимого для поддержания экологических функций реки. Проблема управления водным режимом верхней части Припяти является трансграничной и поэтому должна решаться путем тесного сотрудничества двух стран.

Проект по внедрению устойчивой системы эффективного управления водными ресурсами бассейна верхней Припяти, который начался в 2008 году в рамках Инициативы «Окружающая среда и безопасность», был направлен на решение вышеуказанной проблемы. В рамках проекта предполагалось укрепление двустороннего сотрудничества и содействие разработке и внедрению «Правил эксплуатации Белоозерской водопитающей системы», которые бы учитывали требования сохранения окружающей среды, экономические потребности и интересы обеих сторон.



Улучшение режима управления ДБК, очевидно, позволило бы сократить негативное воздействие на речную экосистему. Одной из главных задач проекта было определение и согласование между Украиной и Беларусью экологически обоснованного объема забора речного стока через Выжевский водоспуск Белоозерской водопитающей системы. Важно отметить, что в украинской части бассейна верхней Припяти расположена природоохранная территория – национальный природный парк «Припять-Стохид».

Проект затрагивал следующие основные вопросы: (а) реконструкция ДБК; (б) гидроморфологические изменения и деградация экосистемы русла реки Припять ниже по течению от водопитающей системы; (с) возможное ухудшение качества воды в реке; и (д) нарушение гидроэкологического режима и колебание уровня воды озер Святое, Волянское и Белое.

В рамках проекта были проведены совместные белорусско-украинские гидрологические и гидроэкологические исследования на верхней Припяти и Белоозерской водопитающей системе. Главным итогом проекта стали «Правила эксплуатации Белоозерской водопитающей системы ДБК», которые, в частности, рассматривают гидрологический режим реки Припять в районе Выжевского водоспуска при различных условиях стока (в том числе, по результатам двустороннего исследования режима стока и гидрологических условий верхней Припяти, Белоозерской водопитающей системе и ДБК) и определяют принципы регулирования стока верхней Припяти для соблюдения экологических требований в бассейне и удовлетворения потребностей в воде для судоходства на ДБК.

Проект выполнялся при активном участии Уполномоченных Правительств Украины и Республики Беларусь в рамках межправительственного белорусско-украинского соглашения о совместном использовании и охране трансграничных вод и при серьезной поддержке следующих органов власти: Министерства транспорта и связи и Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды в Беларуси и Государственного комитета по водному хозяйству, его региональных отделений и Министерства охраны окружающей природной среды в Украине. «Правила эксплуатации Белоозерской водопитающей системы ДБК» были приняты в ноябре 2010 года на встрече Уполномоченных двух стран. Принятие «Правил» позволило начать обсуждение прав собственности и вопросов ответственности за эксплуатацию сооружений и их реконструкции.

Более подробная информация находится по адресу <http://enrin.grida.no/pripyat/about.aspx>.

<sup>48</sup> Эта система состоит из ряда каналов, части верхнего бассейна реки Припять и озер, питающих Днепроовско-Бугский канал.

## 6. СТАТЬЯ 2, ПУНКТЫ 7 И 8 – ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ УСЛОВИЯ И ТРАНСГРАНИЧНОЕ ВОЗДЕЙСТВИЕ

### СТАТЬЯ 2, ПУНКТЫ 7 И 8

7. Применение настоящей Конвенции не должно приводить ни к ухудшению экологических условий, ни к усилению трансграничного воздействия.

8. Положения настоящей Конвенции не затрагивают право Сторон индивидуально или совместно утверждать и осуществлять более строгие меры, чем те, которые предусмотрены в настоящей Конвенции.

#### 1. Объяснения общего характера, анализ и уточнения

149. Оба рассматриваемых положения отражают два аспекта с одним и тем же логическим обоснованием, а именно минимизацию трансграничного воздействия и максимальное увеличение стандартов охраны окружающей среды. С одной стороны, согласно пункту 7 статьи 2, Страна не может ссылаться на Конвенцию для оправдания понижения стандартов окружающей среды на своей территории в случае, когда какие-либо положения Конвенции предусматривают более низкие требования в отношении защиты окружающей среды, чем уже действующие в этой стране. С другой стороны, согласно пункту 8 статьи 2, статус Страны Конвенции не может рассматриваться в качестве аргумента, препятствующего принятию и/или внедрению более высоких требований по охране окружающей среды ни на внутригосударственном, ни на международном уровне по сравнению с теми, которые предусмотрены в Конвенции (так называемая практика «gold-plating» (практика выхода за пределы требуемого)).

150. В контексте понятия интертемпорального права, согласно пункту 7 статьи 2, предшествующее законодательство, действующее в государстве в момент, когда оно стало Страной Конвенции, превалирует над последней в той мере, насколько применение определенных положений Конвенции могло бы привести к ухудшению экологических условий или к увеличению трансграничного воздействия. В этом отношении, пункт 7 статьи 2 отходит от общего принципа о том, что последующий закон отменяет предыдущий (*lex posterior derogat priori*). С другой стороны, этот принцип восстанавливается в прежнем состоянии в пункте 8 статьи 2 с тем существенным ограничением, что отступления от Конвенции допускаются путем принятия в будущем национального законодательства или международного соглашения только в той мере, в которой последнее будет вводить более высокие требования, чем предусмотренные в Конвенции.

151. Эти положения олицетворяют так называемый «принцип наиболее благоприятного правила» и должны рассматриваться в свете этого принципа. Согласно этому принципу, в случае, если к одному и тому же предмету правового регулирования применимы несколько положений, следует применять то, которое дает наибольшую защиту. Положения такого рода типичны для договоров о правах человека,<sup>49</sup> а также для соглашений по праву охраны окружающей среды,<sup>50</sup> учитывая то, что эти отрасли международного права имеют целью постепенное внедрение более высоких стандартов защиты в общих интересах.

152. Можно добавить, что расширенная формулировка пункта 7 статьи 2, подобно «зонтику», берет под свою защиту как правовые нормы, так и реальные ситуации, при которых экологическое состояние трансграничной реки или международного озера лучше, чем то, которое требуется по стандартам Конвенции.

#### 2. Минимальные требования по соблюдению данного положения

153. Пункт 7 статьи 2 налагает «обязательство о сохранении статуса кво», удерживающее Страны от ухудшения состояния окружающей среды или от увеличения трансграничного воздействия путем злоупотребления обращением, в качестве оправдания, к положениям Конвенции, когда стандарты, установленные последней, ниже тех, что уже действуют по законодательству или существуют на практике в этой стране.

154. Это положение, в сочетании с пунктом 8 статьи 2, проясняет, что в случае, когда применимы Конвенция и другая, более благоприятная норма внутреннего или международного характера, положения, ведущие к более широкой охране окружающей среды или к уменьшению трансграничного воздействия, должны иметь

<sup>49</sup> См. пункт 2 статьи 5 Международного пакта о гражданских и политических правах.

<sup>50</sup> См. пункт 9 статьи 2 Конвенции Эспо.

первостепенное значение.<sup>51</sup> Следует подчеркнуть, что в этом случае никакого расхождения или конфликта между применяемыми нормами не имеется, поскольку внедрение более высоких стандартов обязательно влечет за собой и внедрение более низких.

155. Из этих положений также очевидно, что Конвенция подразумевает введение минимальных стан-

дартов в сфере предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия, связанного с водными ресурсами, следовательно, позволяя, если не поощряя, Стороны принимать в будущем, если они этого пожелают, более высокие стандарты защиты на национальном или международном уровне, либо сохранять уже существующие более высокие стандарты.

## **Н. СТАТЬЯ 3, ПУНКТЫ 1 (с) И (f) - ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПРЕДЕЛЬНЫХ НОРМ ДЛЯ СБРОСОВ СТОЧНЫХ ВОД, СООТВЕТСТВУЮЩИХ МЕР И НАИЛУЧШЕЙ ИМЕЮЩЕЙСЯ ТЕХНОЛОГИИ**

### **СТАТЬЯ 3, ПУНКТЫ 1 (с) И (f)**

1. Для предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия Стороны разрабатывают, утверждают, осуществляют соответствующие правовые, административные, экономические, финансовые и технические меры и, по возможности, добиваются их совместимости для обеспечения, в частности:

...

(с) определения предельных норм для сбросов сточных вод, указываемых в разрешениях, на основе наилучшей имеющейся технологии для сбросов опасных веществ;

...

(f) осуществления соответствующих мер, в частности, путем применения наилучшей имеющейся технологии, с целью сокращения поступления биогенных веществ из промышленных и коммунально-бытовых источников;

### **1. Объяснения общего характера, анализ и уточнения**

156. Согласно пункту 1 (с) статьи 3, предельные нормы сбросов для сточных вод, указанные в разрешениях, должны быть основаны на наилучших имеющихся технологиях<sup>52</sup> для сбросов опасных веществ, как определено в пункте 6 статьи 1 Конвенции по трансграничным водам. Это положение уточняется в пункте 2 статьи 3, предусматривающем, что Стороны устанавливают предельные нормы содержания загрязнителей в сбросах из точечных источников в поверхностные воды на основе наилучшей имеющейся технологии, конкретно применимые к отдельным отраслям или секторам промышленности, являющимся источниками опасных веществ. Более того, пункт 1 (f) статьи 3 расширяет применение наилучших имеющихся технологий также и по отношению к сокращению биогенных веществ из промышленных и коммунально-бытовых источников.

157. Таким образом, требование применять наилучшую имеющуюся технологию относится к обращению с опасными веществами из точечных промышленных источников, а также с биогенными веществами из промышлен-

ных и коммунально-бытовых точечных источников.

158. По определению, опасные вещества не включают бактерии, вирусы и другие микробиологические компоненты. Тем не менее, существуют случаи, когда сбросы этих компонентов, например, с муниципальных предприятий по очистке сточных вод в поверхностные воды, могут причинить воздействие как на местном, так и на трансграничном уровне. Воздействие на местном уровне может быть более явно выраженным, однако также наблюдается трансграничное воздействие, подпадающее под сферу действия Конвенции.

159. Хотя Конвенция не содержит четкого указания на этот вид компонентов, из определения трансграничного воздействия, а также из пункта 1 статьи 2 вытекает, тем не менее, что все соответствующие меры, которые необходимо предпринять для предотвращения, ограничения и сокращения любого трансграничного воздействия, распространяются также на бактерии, вирусы и другие микробиологические компоненты. Сегодня Стороны находятся перед дилеммой между защитой населения от значительных вредных последствий, причиненных бактериями и другими компонентами,

<sup>51</sup> См. также "Орхусская конвенция: Руководство по осуществлению", ЕЭК ООН, 2000 г., комментарий в рамках пунктов 5 и 6 статьи 3, стр. 70.

<sup>52</sup> См. также комментарии к пункту 2 статьи 3.



с одной стороны, и сохранением водных экосистем, с другой. В основном причиной этому является использование дезинфицирующих веществ для очистки сбросов предприятий по очистке сточных вод, которое может оказать вредное воздействие на водные формы жизни в поверхностных водах, которые играют важную роль в процессе самоочистки, и даже уничтожить их. Представляется, что все еще необходимо разработать соответствующие технические меры, а также сопутствующее законодательство для их применения. Эта деятельность подпадает преимущественно под обязательства, относящиеся к исследованиям и разработкам (статьи 5 и 12).

160. Условия разрешения на сбросы опасных веществ должны быть основаны на «наилучшей имеющейся технологии». Эта технология определяется в Приложении I к Конвенции как «последние достижения в разработке процессов, установок или эксплуатационных методов, доказавших практическую пригодность в качестве конкретной меры для ограничения сбросов, выбросов и отходов». При определении того, какой может быть применяемая «наилучшая имеющаяся технология», необходимо принимать во внимание не только технические аспекты, но также экономические соображения (чтобы увидеть, является ли такое использование реально доступным). Чтобы правильно определить стоимость наилучшей имеющейся технологии, которая необходима для охраны вод, и возврата таких инвестиций, важно исходить не только из краткосрочных результатов больших затрат, но и изучить наилучшую имеющуюся технологию с точки зрения будущего социально-экономического развития страны. Наилучшая имеющаяся технология должна рассматриваться как инвестиция, которая окупит себя в долгосрочной перспективе. Конвенция также признает, что наилучшая имеющаяся технология для определенного процесса будет со временем меняться с учетом технологических достижений, научных знаний, экономических и социальных факторов.

161. Наилучшая имеющаяся технология, таким образом, представляет собой набор требований, изменяющихся, как минимум, в пределах следующих параметров:

- а) технической доступности данной технологии, процесса, метода и т.д. (т.е. она должна быть разработана и размещена на рынке);
- б) финансовой доступности данной технологии, процесса, метода и т.д. для определенной Стороны.

162. Понятие наилучших имеющихся технологий предоставляет компетентным органам широкую свободу в определении того, что конкретно может быть отнесено к наилучшей имеющейся технологии. Наилучшие имеющиеся технологии могут быть определены на общем уровне (со ссылками на признанные уровни развития промышленности) или в каждом отдельном случае. Необходимо принять во внимание тот факт, что система, используемая в ЕС, основана на концепции наилучших доступных методов, которую не следует путать с концепцией наилучших имеющихся технологий в рамках Конвенции (см. вставку 18).

## 2. Минимальные требования по соблюдению данного положения

163. Для соблюдения данного положения в качестве первого шага Стороны должны подготовить реестр промышленных источников загрязнения и разработать список опасных веществ в сточных водах (см. также пункт 2 статьи 3). Опасные вещества обычно классифицируются на основе их токсичности, периода существования (стойкости) и биоаккумуляции. Каждая группа веществ, определенная в соответствии с этой классификацией, требует осуществления определенных мер. Например, наиболее опасные вещества должны быть удалены, а для сбросов сточных вод, которые содержат

такие вещества, должно требоваться предварительное разрешение компетентных органов. При необходимости, эта классификация может быть пересмотрена. Процесс пересмотра может включать реклассификацию имеющихся веществ или включение новых.

164. Чтобы достичь комплексного предотвращения и ограничения загрязнения, происходящего в связи с промышленной деятельностью (например, в сфере производства энергии, производства и переработки металлов, добычи полезных ископаемых, химической промышленности, управления отходами, целлюлозно-бумажной промышленности), необходимо принять меры по предотвращению или, где это неосуществимо, снижению выбросов в атмосферу, воды и почву (включая меры в отношении отходов) для того, чтобы достичь высокого уровня защиты окружающей среды в целом.

165. Соответствующая Сторона должна предпринять все необходимые меры с тем, чтобы компетентные органы были уверены, что установки и оборудование используются таким образом, что:

- a) приняты все соответствующие предупредительные меры против загрязнения, в частности, путем применения наилучшей имеющейся технологии;
- b) никакого значительного загрязнения не происходит;
- c) предприняты необходимые меры для предотвращения аварий и ограничения их последствий.

166. Заявка в компетентный орган для получения разрешения включает описание:

- a) установки или оборудования и способов их использования;
- b) сырья и расходных материалов, а также других используемых веществ;
- c) источника выбросов от используемых установки или оборудования;
- d) происхождения и количества ожидаемых выбросов от оборудования в каждую из сред, а также описание значительных последствий этих выбросов для окружающей среды;
- e) предложенной технологии и другой техники по предотвращению или, где это невозможно, снижению выбросов в результате работы установки или оборудования;
- f) планируемых мер по мониторингу выбросов в окружающую среду;

g) другой соответствующей информации.

167. Чтобы защитить окружающую среду в целом (вода, воздух и почва), необходим комплексный подход к выдаче разрешений. Что касается условий самого разрешения, то соответствующему государству следует обеспечить, чтобы разрешение включало все меры, необходимые для соответствия требованиям, отмеченным в предыдущем пункте, а там, где стандарты качества окружающей среды требуют более строгих условий, чем те, которые могут быть достигнуты применением наилучшей имеющейся технологии, в разрешении должно присутствовать требование о принятии дополнительных мер, без ущерба для других мер, которые могут быть приняты для соответствия стандартам качества окружающей среды.

168. Связь предельных норм выброса с наилучшей имеющейся технологией имеет двойную цель. Во-первых, эти предельные нормы должны быть установлены с учетом последних технологических достижений. Это не требует автоматического внедрения самых прогрессивных (новейших) технологий, но, безусловно, исключает использование устаревших технологий в качестве отправной точки для установления предельных норм. Во-вторых, учитывая прогресс в развитии наилучшей имеющейся технологии, государственные органы должны регулярно пересматривать условия выдачи разрешения и ставить новые условия, если этого требует развитие этой технологии, вне зависимости от внесения поправок в применимое законодательство.

169. Стороны должны обеспечить информированность компетентных органов о развитии наилучшей имеющейся технологии и следование компетентными органами таким технологиям.

170. Сторонам следует предпринять все соответствующие меры, для того чтобы обеспечить, что компетентные органы периодически пересматривают и там, где это необходимо, обновляют условия разрешений (существующие в разрешении предельные нормы для выбросов нуждаются в пересмотре или новые нормы подлежат включению в разрешение; значительные изменения в наилучшей имеющейся технологии позволяют существенно снизить выбросы без чрезмерных затрат; безопасность эксплуатации требует использования других методов).

171. Там, где Стороне известно, что работа какой-либо установки или оборудования может иметь значительные негативные трансграничные последствия для окружающей среды другого государства, она обязана сообщить эту информацию такому другому государству.

### 3. Примеры

#### **ВСТАВКА 17. КОНТРОЛЬ ЗА СБРОСОМ ОПАСНЫХ ВЕЩЕСТВ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ**



Директива 2000/60/ЕС Европейского Парламента и Совета от 23 октября 2000 года об установлении рамок деятельности Сообщества в области водной политики – известная как Водная Рамочная Директива ЕС или ВРД ЕС – содержит стратегию по предотвращению загрязнения вод и требует принятия дальнейших специальных мер по контролю за загрязнением и достижению стандартов качества окружающей среды.

В статье 4 ВРД ЕС закреплена цель по прогрессивному сокращению загрязнения приоритетными веществами и прекращению или запрещению выбросов, сбросов и потерь приоритетных опасных веществ (т.е. приоритетных «опасных» веществ из-за их стойкости, биоаккумуляции и/или токсичности). В Решении 2455/2001/ЕС содержится первый список, состоящий из 33 веществ или групп веществ, отнесенных к приоритетным для принятия мер на уровне Сообщества. Пересмотренный вариант этого списка сейчас находится на обсуждении и ожидается к выходу в 2013 году.

Директива 2008/105/ЕС Европейского Парламента и Совета от 16 декабря 2008 года о стандартах качества окружающей среды в сфере водной политики, которой вносятся изменения и в дальнейшем отменяются Директивы Совета 82/176/ЕЕС, 83/513/ЕЕС, 84/156/ЕЕС, 84/491/ЕЕС и 86/280/ЕЕС, а также вносятся изменения в ВРД ЕС, вступила в силу 13 июля 2010 года. Эта Директива закрепила стандарты качества окружающей среды для приоритетных веществ и некоторых других загрязнителей в целях достижения хорошего химического состояния поверхностных вод.

Для предоставления государствам-членам ЕС гибкости, в зависимости от их стратегии мониторинга они обязаны либо осуществлять мониторинг и применять указанные стандарты качества окружающей среды в отношении биоты, либо устанавливать более жесткие стандарты качества окружающей среды для поверхностных вод, обеспечивая такой же уровень защиты. Более того, государствам-членам ЕС разрешается устанавливать стандарты качества окружающей среды для отложений и/или биоты на национальном уровне и применять эти стандарты качества окружающей среды вместо стандартов качества окружающей среды, установленных для воды в Директиве 2008/105/ЕС (с эквивалентным уровнем защиты). Государства-члены также обязаны принимать меры по обеспечению состояния, при котором существующие уровни загрязнения биоты и отложений не будут значительно повышаться.

Каждое государство-член ЕС обязано создать реестр выбросов, сбросов и потерь для каждого района речного бассейна или части района речного бассейна в пределах своей территории. Базовым периодом для оценки значений загрязнителей для внесения в реестры, является период 2008-2010 годов. Согласно пункту 7 статьи 13 ВРД ЕС, государства-члены ЕС обязаны публиковать скорректированные реестры в своих обновленных планах управления речными бассейнами.

В отношении трансграничного загрязнения, государства-члены ЕС не несут ответственности за несоблюдение обязательств в рамках ВРД ЕС, связанных с превышением стандартов качества окружающей среды, если смогут доказать, что причиной превышения является источник загрязнения, расположенный за пределами их национальной юрисдикции, или что в результате такого трансграничного загрязнения они были не в состоянии принять эффективные меры по соблюдению соответствующих стандартов качества окружающей среды и что они применили координационные механизмы, предусмотренные статьей 3 ВРД ЕС, и, соответственно, воспользовались положениями о пролонгации или изъятии в отношении водных объектов, пострадавших от трансграничного загрязнения.



**ВСТАВКА 18. СИСТЕМА НАИЛУЧШИХ ДОСТУПНЫХ МЕТОДОВ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ**

Термин «наилучшие доступные методы», обычно обозначаемый аббревиатурой НДМ, является краеугольным камнем экологического законодательства ЕС, регулирующего вопросы промышленного загрязнения. В Директиве о комплексном предупреждении и контроле за загрязнением (КПКЗ)<sup>53</sup> этот термин определяется в более широком смысле, чем понятие «наилучший имеющейся технологии» в Конвенции. В отличие от «наилучших имеющихся технологий» по Конвенции, «наилучшие доступные методы» в рамках Директивы КПКЗ дополнительно включают в себя важные нетехнические аспекты, такие как методы управления и влияние на окружающую среду оборудования в течение полного цикла жизни предприятия (например, как прекращение эксплуатации предприятия влияет на окружающую среду).

Для того, чтобы обеспечить единообразие толкования НДМ государствами-членами ЕС, Европейская Комиссия инициировала обмен информацией, координируемый Европейским бюро КПКЗ (отделение Совместного исследовательского центра Комиссии). В сотрудничестве с государствами-членами ЕС и экспертами в области промышленности, Европейское бюро КПКЗ издает и регулярно обновляет справочные документы (так называемые BREFs (BAT reference documents)) для различных отраслей промышленности. Эти справочные документы представляют собой не являющиеся юридически обязательными руководящие документы для национальных органов, используемые в процедурах выдачи разрешений КПКЗ. В них содержатся параметры для сбросов сточных вод, которые могут использоваться Сторонами, не являющимися членами ЕС, при осуществлении Конвенции. Эти справочные документы доступны в сети Интернет.

**I. СТАТЬЯ 3, ПУНКТ 1 (d) – ВВЕДЕНИЕ БОЛЕЕ СТРОГИХ ТРЕБОВАНИЙ К КАЧЕСТВУ ВОДОПРИЕМНИКА ИЛИ ЭКОСИСТЕМЫ****СТАТЬЯ 3, ПУНКТ 1 (d)**

1. Для предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия Стороны разрабатывают, утверждают, осуществляют соответствующие правовые, административные, экономические, финансовые и технические меры и, по возможности, добиваются их совместимости для обеспечения, в частности:

...

(d) введения более строгих требований, приводящих в отдельных случаях даже к запрещению сбросов, если это диктуется необходимостью поддержания соответствующего качества водоприемника или экосистемы;

**1. Объяснения общего характера, анализ и уточнения**

172. Термин «более строгие требования» относится, в первую очередь и главным образом, к необходимости применять в определенных случаях (если этого требует качество водоприемника или экосистемы) более строгие условия, чем те, которые установлены в предыдущих пунктах, а именно: в подпункте (a), относящемся к ограничению загрязнения в источнике; в подпункте (b), относящемся к выдаче разрешений на сбросы; и в подпункте (c), относящемся к необходимости определения на основе наилучшей имеющейся технологии предельных норм для сбросов опасных веществ.

173. Термин «водоприемник или экосистема», очевидно, означает внутренние и трансграничные реки,

озера, подземные и другие воды, а также связанные с водными экосистемы и сухопутные экосистемы, находящиеся в зоне водосбора, исходя из его определения в Конвенции.<sup>54</sup>

174. Термин «запрещение» означает либо запрет на сброс (например, путем сбора сточных вод и использования их в замкнутом цикле или удаления в специально отведенные места), либо более общий запрет на любые виды человеческой деятельности.

175. Государства обычно устанавливают предельные нормы качества поверхностных вод для различных химических параметров (например, растворенный кислород, биологическая потребность в кислороде, химическая потребность в кислороде, азот, фосфор,

<sup>53</sup> Директива Совета 96/61/ЕС от 24 сентября 1996 года о комплексном предупреждении и контроле за загрязнением.

<sup>54</sup> См. также комментарий к пункту 1 статьи 1.

свинец, медь, ртуть и другие опасные вещества), а также для различных микробиологических и биологических параметров, в целях обеспечения надлежащего качества поверхностных вод. Сбросы загрязнителей негативно воздействуют на состояние поверхностных вод. Поэтому необходимо определять воздействие сброшенных загрязнителей на качество поверхностных вод. В дополнение к объему сброшенного загрязнителя из конкретного источника загрязнения, качество поверхностных вод выше по течению от этого источника загрязнения (поскольку эти поверхностные воды уже могут быть загрязнены из других источников, расположенных выше по течению), а также скорость течения поверхностных вод, являются ключевыми факторами при такой оценке. Чем меньше сток реки (например, в летний период), тем меньшим должен быть объем сбрасываемых загрязнителей. Таким образом, «строгие требования» могут означать ограничение объема сбрасываемых загрязнителей из одного или более источников загрязнения, либо запрет на любые сбросы.

## 2. Минимальные требования по соблюдению данного положения

176. Минимальные требования для соблюдения можно почерпнуть из некоторых указаний, содержащихся в Конвенции по трансграничным водам.

177. Одно из указаний заключено в пункте 1 (f) статьи 3 в отношении того, что могут означать «более строгие» требования. Этот пункт распространяет требование

по использованию наилучшей имеющейся технологии также на сбросы биогенных веществ из промышленных и коммунально-бытовых источников, что является более «жестким», чем требование, содержащееся в пункте 1 (c) по применению наилучшей имеющейся технологии в случае опасных веществ.

178. Второе указание находится в пункте 1 (k) статьи 3 в отношении запрета на сбросы сточных вод в водносные горизонты, как одну из дополнительных мер по предотвращению загрязнения подземных вод.

179. Принимая решение о том, требует ли качество водоприемника или экосистемы более строгих требований, необходимо использовать положения пункта 1 (h) о применении оценки воздействия на окружающую среду и других методов оценки,<sup>55</sup> и положения пункта 3 по целевым показателям и критериям качества воды.<sup>56</sup>

180. Следует помнить, что концентрация веществ в принимающих водах (например, реке) зависит от количества сброшенных веществ и актуальной скорости течения. Для определенного количества сброшенного вещества концентрация в реке тем выше, чем ниже скорость течения. Таким образом, «строгость» требований к загрязнителю также может быть поставлена в зависимость от скорости течения, т.е. от фактического гидрологического режима. С учетом потенциального воздействия изменений климата на доступность воды и режим водотока, которое может привести к уменьшению скорости течения, эта зависимость может также означать более строгие требования к загрязнителям в долгосрочной перспективе.

## 3. Примеры

### ВСТАВКА 19. МЕРЫ ПО СОКРАЩЕНИЮ/ИСКЛЮЧЕНИЮ ПЕНООБРАЗОВАНИЯ НА РЕКЕ РААБ/РАБА

С 2003 года на реке Рааб (нем.) / Раба (венг.), правом притока реки Дунай, протекающем из Австрии в Венгрию, недалеко от участка австрийско-венгерской границы наблюдалось интенсивное пенообразование и ухудшение качества воды. Представители государств начали двусторонние переговоры для решения этой проблемы. Последовавшее выяснение обстоятельств показало, что источником пенообразования были очищенные сточные воды, сбрасываемые тремя фабриками по обработке кожи, расположенными выше по течению от границы на территории Австрии.

По результатам переговоров Австрия и Венгрия выработали совместную программу действий на 2007 год. Австрия ввела более строгие экологические требования в отношении кожевенных фабрик, предприняла меры для того, чтобы обеспечить ужесточение контроля за деятельностью фабрик со стороны органов местной администрации, и улучшила технологии очистки сточных вод на фабриках.

Помимо этого, в 2008 году оба государства разработали совместные проекты/меры по экологическому оздоровлению реки Рааб/Раба.

Принятые меры привели к значительному сокращению частоты и объемов пенообразования в реке.

<sup>55</sup> См. также комментарий к пункту 1 (h) статьи 3.

<sup>56</sup> См. также комментарий к пункту 3 статьи 3.

## **ВСТАВКА 20. ЗАЩИТА РЕКИ ВАРДАР ОТ ЗАГРЯЗНЕНИЯ ХРОМОМ**

Свалка промышленных отходов «Югохром» в бывшей югославской Республике Македония образовалась в конце 1950-х годов. В то время никаких нормативных актов в отношении выдачи природоохранных разрешений на такие объекты не существовало и правила эксплуатации установлены не были.

Сегодня свалка содержит около 1000000 тонн промышленных опасных отходов, в основном, металлургических отвалов со значительным количеством шестивалентного хрома (Cr+6). Отходы хрома образовывались на химическом заводе, производящем удобрения и составляющем часть более крупного промышленного комплекса. Отходы хранились на свалке в течение нескольких десятилетий.

Место расположения свалки выбиралось без проведения оценки воздействия на окружающую среду. Поэтому свалка была организована на ручье – небольшом притоке реки Вардар – самой большой реки в бывшей югославской Республике Македония. Вардар – трансграничная река, которая из бывшей югославской Республики Македония течет в соседнюю Грецию.

Местность, где расположена свалка, относится к водосбору огромной системы водоносного горизонта, который является важнейшим источником питьевой воды для столицы бывшей югославской Республики Македония – города Скопье. Этот источник питьевой воды известен как источник Раске.

В ходе сооружения свалки ручей был заключен в специальную трубу, которая в последующие годы разрушилась из-за огромного веса отходов, находящихся поверх нее. В итоге свалка оказалась в прямом контакте с ручьем, вызвав значительное химическое загрязнение вод ручья и далее реки Вардар. К тому же, из-за того, что при сооружении свалки не была построена герметизирующая система, свалка стала причиной загрязнения подземных вод в наносных отложениях реки Вардар, создавая также потенциальную угрозу источнику Раске.

Свалка принадлежала государственному промышленному комплексу «Югохром», который был успешно продан частному оператору. Новому владельцу было разрешено запустить промышленный комплекс при условии, что новые отходы не будут поступать на свалку. Соответственно, было решено, что государство возьмет на себя ответственность по удалению исторического загрязнения, т.е. промышленной свалки.

В период 2002-2003 годов проводился проект по реабилитации объекта. Проектом управляло Министерство окружающей среды и территориального планирования бывшей югославской Республики Македония. Проект был профинансирован в рамках ЕС программой OBNOVA с бюджетом примерно в 1 млн. евро.

Процесс реабилитации включал различные технические меры, в том числе:

- перенаправление верховьев ручья за пределы свалки;
- строительство полномасштабной дренажной системы ниже свалки для накопления загрязненных подземных вод;
- строительство трубопровода для транспортировки собранных загрязненных подземных вод в существующие водоочистные сооружения на новом складе оператора, где они были подвергнуты очистке до направления в поверхностные воды приемника (реки Вардар);
- биологическая мелиорация склонов свалки, включая их поверхностный слой.

С января 2005 года, когда стартовал проект по реабилитации, загрязнения реки Вардар со стороны свалки больше не происходило. Водоочистные сооружения очищают загрязненные воды до предусмотренных законодательством нормативов. Министерство окружающей среды и территориального планирования бывшей югославской Республики Македония полностью оплачивает расходы, связанные с функционированием водоочистных сооружений, включая расходы на рабочий персонал.

Проект позволил исключить потенциальную угрозу загрязнения источника Раске, откуда поставляется питьевая вода для г. Скопье, а также избежать загрязнения шестивалентным хромом ниже по течению реки Вардар.

## **Ж. СТАТЬЯ 3, ПУНКТ 1 (е) – ПРИМЕНЕНИЕ БИОЛОГИЧЕСКОЙ ОЧИСТКИ ИЛИ ЭКВИВАЛЕНТНЫХ ПРОЦЕССОВ В ОТНОШЕНИИ КОММУНАЛЬНО-БЫТОВЫХ СТОЧНЫХ ВОД**

### **СТАТЬЯ 3, ПУНКТ 1 (е)**

1. Для предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия Стороны разрабатывают, утверждают, осуществляют соответствующие правовые, административные, экономические, финансовые и технические меры и, по возможности, добиваются их совместимости для обеспечения, в частности:

...

(е) применения по крайней мере биологической очистки или эквивалентных процессов в отношении коммунально-бытовых сточных вод, причем поэтапно, там, где это необходимо;

#### **1. Объяснения общего характера, анализ и уточнения**

181. Биологическая очистка (вторичная очистка)<sup>57</sup> – это процесс, в котором сточные воды обрабатываются аэробными бактериями, чтобы удалить или уменьшить содержание органического загрязнения, такого как экскременты животных и человека, аммиак, нитраты и растительные ткани. Конвенция признает, что экономические соображения применения биологической очистки ко всем коммунально-бытовым сточным водам могут потребовать применения поэтапного подхода. При принятии решения об использовании биологической очистки следует учитывать размеры источника загрязнения (т.е. эквивалент к численности населения, или ЭН), скорость течения и объем воды в принимающих водах, а также их экологический и химический статус.

182. Сама по себе биологическая очистка не обеспечивает уничтожения бактерий, для чего требуется окисление компонентами хлора или другими дезинфицирующими веществами. Однако использование таких химикатов может наносить вред экосистемам получателей, в то время как альтернативный метод окисления стоков озоном может оказаться неприемлемо дорогим. Поэтому уничтожение бактерий происходит обычно в процессе естественного окисления и удаления у получателей.

183. Метод, альтернативный биологической очистке стоков (т.е. «эквивалентные процессы» в значении Конвенции), для небольших муниципалитетов (< 500 ЭН) может заключаться в очистке сточных вод в искусственных поймах или в прудах-отстойниках. Однако необходимо принимать во внимание, что этот метод менее эффективный и не может применяться в зимнее время, когда естественные биологические процессы замедляются или полностью останавливаются.

#### **2. Минимальные требования по соблюдению данного положения**

184. Стороны должны разрабатывать и издавать соответствующие инструкции по очистке коммунально-бытовых сточных вод, качеству выбросов и их ограничению. Любое лицо или компания, сбрасывающие стоки, должны иметь разрешение (разрешительный документ или лицензию), выданное водным или другим соответствующим органом. Соблюдение разрешений должно быть предметом контроля и проверки со стороны уполномоченного государственного органа.

185. Сбросы стоков с водоочистных сооружений в подземные воды не должны быть разрешены в целях соответствия пункту 1 (к) статьи 3, который требует принятия дополнительных мер, направленных на предотвращение загрязнения подземных вод. Сбросов из канализации без последующей очистки следует избегать. Временные исключения возможны в случае аварий или при срочных ремонтных работах в системах водоочистки. Для сточных вод, сбрасываемых в эстуарии или прибрежные воды, могут быть использованы менее строгие предельные нормы для сбросов загрязнителей.

186. Все коммунально-бытовые стоки населенных пунктов, определенные национальной системой регулирования, должны быть собраны в канализационные системы и должны пройти, как минимум, биологическую очистку до их сброса в поверхностные воды. Более того, если этого требует состояние водоприемника, может потребоваться удаление азота и фосфора (третичная очистка). В разрешении должны также определяться четкие индикаторы допустимой концентрации в очищенных сточных водах.

<sup>57</sup> Очистка сточных вод включает первичную очистку, которая происходит во время процесса физической очистки сепарацией и удалением взвешенных частиц и твердого осадка, что подготавливает сточные воды к вторичной очистке (т.е. биологической очистке) и/или третичной очистке (т.е. химической очистке и/или удалению биогенных веществ).

187. В зависимости от качества илового осадка в стоках водоочистных сооружений, он может быть использован в сельскохозяйственных целях или должен быть удален как опасные отходы. Ни при каких обстоятельствах ил не может быть возвращен в водный объект.

188. Государственные органы могут создавать условия для поэтапного внедрения регулирующих актов, касающихся оборудования очистных сооружений и выбросов. Выданное разрешение может содержать график поэтапного достижения целевых показателей концентрации и эффективности очистки, осуществляемой водоочистными сооружениями. Также следует учитывать приоритеты, определяемые на основе

оценки воздействия загрязнения источников на состояние получателя.

189. Государственные субсидии и банковские займы могут использоваться для оснащения соответствующих муниципалитетов канализационными системами и водоочистными сооружениями. Для содействия этому, Стороны могут разрабатывать программы по снижению коммунально-бытового загрязнения, включающие реестры источников коммунально-бытовых стоков, подлежащие осуществлению меры, соответствующие сроки для внедрения мер, необходимые затраты, а также источники финансирования.

### 3. Примеры

#### ВСТАВКА 21. ОЧИСТКА КОММУНАЛЬНО-БЫТОВЫХ СТОЧНЫХ ВОД В СООТВЕТСТВИИ С НОРМАТИВНЫМИ АКТАМИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Нормативные акты ЕС, как закреплено в Директиве об очистке городских сточных вод,<sup>58</sup> требуют, чтобы все коммунально-бытовые сточные воды населенных пунктов с эквивалентом численности населения (ЭН),<sup>59</sup> превышающим 2000, собирались в канализационные системы и, как минимум, проходили биологическую очистку до их сброса в поверхностные воды. Пороговые значения для выбросов очищенных сточных вод следующие:

Индикатор	Концентрация (мг O <sub>2</sub> /л)	Процент снижения
Пятидневная биологическая потребность в кислороде (БПК <sub>5</sub> )	25	70-90
Химическая потребность в кислороде (ХПК)	125	75

Исходя из состояния принимающих вод, удаление азота и фосфора рекомендуется для очистных сооружений с ЭН, превышающим 10000. Предусмотрены следующие показатели для очищенных сточных вод:

Индикатор	Концентрация (мг/л)		Процент снижения
	10000 – 100000 ЭН	> 100000 ЭН	
Общий фосфор (P <sub>общ</sub> )	2	1	80
Общий азот (N <sub>общ</sub> )	15	10	70-80

Такие же требования содержатся в «Рекомендациях по очистке коммунально-бытовых сточных вод», разработанных и одобренных в рамках МКОРД.

В ходе Национального диалога по вопросам водной политики в рамках Водной Инициативы ЕС, Республика Молдова, как член МКОРД, приняла Постановление Правительства № 1141 от 10 октября 2008 года об утверждении Положения об условиях сброса городских сточных вод в природные водоемы. Были установлены значения для БПК, ХПК, P и N, аналогичные Директиве ЕС по очистке городских сточных вод. Так же, как и в Директиве, но с учетом национальной специфики, были установлены значения для твердых взвешенных веществ (35 мг/л, что соответствует снижению на 90 процентов).

<sup>58</sup> Директива Совета 91/271/ЕЕС от 21 мая 1991 года об очистке городских сточных вод.

<sup>59</sup> Эквивалент численности населения – это единица загрязнения, представляющая собой среднюю органическую разлагающуюся под действием бактерий нагрузку на человека в день; определение содержится в Директиве 91/271/ЕЕС: органическая разлагающаяся под действием бактерий нагрузка, имеющая пятидневную биологическую потребность в кислороде (БПК<sub>5</sub>), равную 60 г. кислорода в день.

## **К. СТАТЬЯ 3, ПУНКТ 1 (g) – РАЗРАБОТКА И ПРИМЕНЕНИЕ СООТВЕТСТВУЮЩИХ МЕР И НАИЛУЧШЕЙ В ЭКОЛОГИЧЕСКОМ ОТНОШЕНИИ ПРАКТИКИ ДЛЯ СОКРАЩЕНИЯ ПОСТУПЛЕНИЯ БИОГЕННЫХ И ОПАСНЫХ ВЕЩЕСТВ ИЗ ДИФFUЗНЫХ ИСТОЧНИКОВ**

### **СТАТЬЯ 3, ПУНКТ 1 (g)**

1. Для предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия Стороны разрабатывают, утверждают, осуществляют соответствующие правовые, административные, экономические, финансовые и технические меры и, по возможности, добиваются их совместимости для обеспечения, в частности:

...

(g) разработки и применения соответствующих мер и наилучшей в экологическом отношении практики для сокращения поступления биогенных и опасных веществ из диффузных источников, в особенности в тех случаях, когда основным источником является сельское хозяйство (руководящие принципы для разработки наилучшей в экологическом отношении практики приводятся в приложении II к настоящей Конвенции);

### **1. Объяснения общего характера, анализ и уточнения**

190. Диффузных выбросов в подземные и поверхностные воды следует, насколько это возможно, избегать или значительно сокращать такие выбросы путем принятия соответствующих мер и следуя наилучшей в экологическом отношении практике (например, надлежащей профессиональной практике в сельском хозяйстве).<sup>60</sup> «Наилучшая в экологическом отношении практика» представляет собой наиболее приемлемую комбинацию мер, которые ведут к минимизации или устранению выбросов из источников загрязнения. Соответствующие меры означают применение современных научных знаний в сфере сельскохозяйственной практики. Концепция подразумевает внедрение мер или комбинации мер, которые позволят достичь улучшения и/или сокращения выбросов биогенных, а также опасных веществ наиболее эффективным, с точки зрения затрат, способом и с учетом влияния временного промежутка в оценке экологических последствий. «Наилучшая в экологическом отношении практика» для отдельного источника будет со временем изменяться в свете подходящей комбинации мер, экономических и социальных факторов, а также изменений в научных знаниях и понимании проблем. Применение наилучшей в экологическом отношении практики не должно приводить к увеличению загрязнения в других областях или других элементах окружающей среды, или к какому-либо повышенному риску для здоровья человека либо живых ресурсов в странах с менее жестким экологическим законодательством. Если снижение выбросов в результате использования наилучшей в экологическом отношении практики не приводит к приемлемым для окружающей среды результатам, необходимо принимать дополнительные меры.

191. Обогащение пресных вод биогенами может также происходить из атмосферного накопления окисленного и восстановленного азота, выраженного в единицах N (NO<sub>x</sub>-N и NH<sub>3</sub>-N) в процессе цикла азота при сельскохозяйственном производстве. Поступление азота может вести к непрямоу формированию закиси азота после выщелачивания или смыва азота, либо в результате газообразных утечек испарения аммиака и выброса окиси азота (NO) через нитрификацию в результате использования на полях удобрений и последующего накопления окисей азота (NO<sub>x</sub>) и аммиака (NH<sub>3</sub>).

192. Диффузные (рассеянные) источники загрязнения, в основном, появляются в обширных зонах, но в некоторых случаях небольшие точечные источники (септические системы домашних хозяйств, не подсоединенные к канализационной системе) могут также рассматриваться как диффузные.

193. Кроме применяемых в сельском хозяйстве пестицидов, ненадлежащим образом используемые полигоны твердых бытовых отходов и загрязненные промышленные территории также могут являться важными диффузными источниками загрязнения опасными веществами.

### **2. Минимальные требования по соблюдению данного положения**

194. Все Стороны должны предпринимать систематические действия для борьбы с деградацией почв, учета состояния почв и принятия превентивных мер. Стороны должны самостоятельно разработать программы мер. Они должны определить области, в которых существуют особые риски для почв, связанные, например, с эрозией,

<sup>60</sup> Две специальные публикации, разработанные в рамках Конвенции, содержат детальное руководство по этому вопросу: Защита водных ресурсов и водных экосистем. Серия публикаций по водным проблемам No.1 ECE/ENVWA/31, Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк, 1993 год; и Рекомендации для правительств ЕЭК по защите внутренних вод от эвтрофикации, 1992 год (ECE/CEP/10).

потерей содержания гумуса, уплотнением, засоленностью и оползнями, и установить цели по снижению этих рисков, а также разработать меры для достижения этих целей. Кроме того, для предотвращения дальнейшего накопления токсичных веществ в почвах, Стороны должны разработать реестры загрязненных участков и существующих отходов, бывших промышленных территорий и складов, а также почв с высоким содержанием токсичных веществ. Более того, инструменты для распространения подходящих экологических методов земледелия должны применяться последовательно и должны соотноситься с обязательными мерами по защите подземных вод.

195. Важными аспектами являются предельные нормы для токсичных веществ в почвах и их применение.

196. К примерам разрабатываемых и реализуемых мер относятся:

- a) посадка леса на сельскохозяйственных землях;
- b) избежание разбрызгивания удобрений и жидкого

навоза в период наибольшего риска и в зонах высокого риска;

- c) меры, связанные с применением различных методов удобрения;
- d) рост диверсификации культур, участвующих в процессе ротации;
- e) ограничения на сельскохозяйственную деятельность на склонах во избежание эрозии и смыва;
- f) восстановление/охрана водно-болотных угодий;
- g) переход от традиционного к органическому производству;
- h) советы «на ферме»/расширенный пакет услуг;<sup>61</sup>
- i) правила по применению пестицидов и гербицидов;
- j) управление свалками/полигонами отходов (использование полигонов только для соответствующих отходов; защита от выщелачивания; закрытие полигонов);
- k) реабилитация старых загрязненных промышленных территорий.

### 3. Примеры

#### **ВСТАВКА 22. СОКРАЩЕНИЕ КОЛИЧЕСТВА НЕСЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ ДИФФУЗНЫХ ИСТОЧНИКОВ ЗАГРЯЗНЕНИЯ В НИДЕРЛАНДАХ**

В Нидерландах принят базовый политический документ по снижению количества диффузных источников загрязнения, вызываемого деятельностью, не связанной с сельским хозяйством. Различные государственные органы на центральном (министерства) и местном (провинции, муниципалитеты, водные комитеты) уровне разработали так называемую «*Uitvoeringsprogramma diffuse bronnen waterverontreiniging*» – программу действий по обращению с диффузными источниками загрязнения вод. Программа направлена на внедрение пункта 3 (h) статьи 11 ВРД ЕС и была представлена нижней палате Парламента Нидерландов министром окружающей среды в декабре 2007 года.

Программа действий предполагает трехуровневый подход, применимый к так называемым «проблемным веществам» ВРД ЕС в целях достижения экологических задач Директивы:

**Никаких дальнейших действий:** этот уровень касается категории проблемных веществ, которые в некоторых случаях были давно запрещены, но являются диффузными источниками из загрязненной почвы или проявляются естественным образом в сырье, таком как кадмий или руда. К этой категории веществ уже были предприняты все меры, применимые и эффективные с точки зрения затрат, и на момент реализации политики по осуществлению в снижении их выбросов существенных изменений достичь невозможно.

**Действия, требуемые на европейском уровне:** этот уровень относится к категории проблемных веществ, снижение количества источников которых возможно, но предварительно требует действий на европейском уровне по принятию превентивных или контрольных мер для установления равных для всех правил. Примерами таких веществ являются: полициклические ароматические углеводороды в автомобильных покрышках, выбросы транспорта, медь и цинк в кормах для животных.

**Действия, требуемые на национальном уровне:** основное внимание программы действий направлено на эту, третью, категорию проблемных веществ. Сформулированы различные меры, направленные, в частности, на снижение выбросов, связанных с химической борьбой с сорняками (гербициды) на твердых поверхностях в государственном и частном секторе, ограничение выбросов коммерческого судоходства и судоходства в целях рекреации, снижение выбросов металлов из строительных материалов и инфраструктуры (например, аварийных заграждений, контактных проводов, водосточных желобов и кровельных покрытий), ограничение использования и выбросов, связанных с фармацевтическими препаратами для животных, и снижение выбросов в поверхностные воды, связанных с фармацевтическими препаратами для людей.

<sup>61</sup> Неформальное образование для взрослых, включающее как формализованные программы тренингов, так и предоставление поддержки, консультаций и практических рекомендаций.

### **ВСТАВКА 23. МОДЕЛИРОВАНИЕ ВЫБРОСОВ БИОГЕННЫХ ВЕЩЕСТВ В РЕЧНЫЕ СИСТЕМЫ**

Модель МОНЕРИС (Моделирование выбросов биогенных веществ в речную систему, англ.: Modelling Nutrient Emissions in River System – MONERIS) применяется для оценки выбросов биогенных веществ в бассейне реки Дунай из точечных и диффузных источников. Эта модель основана на данных о течении реки и качестве воды, а также на ГИС, включающей карты в цифровом формате и широкий набор статистической информации.

В то время как точечные выбросы с очистных сооружений и промышленных источников осуществляются непосредственно в реки, диффузные выбросы в поверхностные воды попадают по совокупности разных путей, т.е. через различные составляющие потока. Выделение компонентов диффузных источников необходимо потому, что концентрация биогенных веществ и соответствующие процессы для каждого пути проникновения существенно отличаются. Рассматриваются семь путей проникновения:

- точечные источники (сбросы с муниципальных очистных сооружений и прямые сбросы промышленных предприятий);
- атмосферные осадки;
- эрозия;
- поверхностный сток;
- подземные воды;
- гончарный дренаж;
- вымощенные зоны городов.

Находясь на путях проникновения из источников выбросов в реку, вещества подвержены многократным процессам трансформации, удержания и потерь. Знание этих процессов необходимо для того, чтобы определить количество и прогнозировать выбросы биогенных веществ в реки, в зависимости от их источников. Создание комплексной базы данных, применение и адаптация модели к специальным условиям в бассейне реки Дунай являлись основными задачами.

Исходные результаты были получены Федеральным агентством окружающей среды в Берлине и опубликованы в 2003 году. Придунайские страны получили данные о выбросах различными путями азота и фосфора, об их вкладе в общие выбросы в Дунай и доли каждой страны, расположенной в бассейне реки Дунай, за период 1998-2000 годов (тонн/год; содержание в процентном отношении).

Исследования по каждой стране содержали информацию о:

- диффузных источниках азота и отдельную информацию о диффузных источниках фосфора:
  - по содержанию в подземных водах, гончарном дренаже, зонах эрозии, поверхностном стоке, атмосферных осадках, городских зонах и общему количеству диффузных источников по данному биогенному веществу
  - по исходным концентрациям
  - по диффузным источникам в сельском хозяйстве;
- точечных источниках азота и отдельную информацию о точечных источниках фосфора;
- общем количестве всех источников.

С 2007 года МОНЕРИС получила обновленную версию, основанную на программных приложениях Visual Basic. Более того, был разработан «менеджер сценариев», который способен определять эффективность мер в отношении биогенных поступлений в речные системы для разных путей и территорий.

Эксперты из стран, расположенных в бассейне реки Дунай, прошли подготовку по использованию модели в целях выработки сценариев сокращения биогенных веществ.



## L. СТАТЬЯ 3, ПУНКТ 1(h) - ПРИМЕНЕНИЕ ОЦЕНКИ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ И ДРУГИХ МЕТОДОВ ОЦЕНКИ

### СТАТЬЯ 3, ПУНКТ 1 (h)

1. Для предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия Стороны разрабатывают, утверждают, осуществляют соответствующие правовые, административные, экономические, финансовые и технические меры и, по возможности, добиваются их совместимости для обеспечения, в частности:

...

(h) применения оценки воздействия на окружающую среду и других методов оценки;

### 1. Объяснения общего характера, анализ и уточнения

197. Требование к Сторонам применять ОВОС или другие методы оценки к деятельности, которая может оказывать трансграничное воздействие, представляет собой важный элемент из целого набора «соответствующих мер», которые Стороны должны предпринимать с целью предотвращения, ограничения и сокращения такого воздействия согласно пункту 1 статьи 2 Конвенции. Процесс оценки воздействия на окружающую среду в целом повышает участие общественности и прозрачность выдачи разрешений на проекты, которые могут оказать вредное воздействие на воды, и дает возможность государственным органам принимать более обоснованные решения, выполняя, таким образом, основные обязательства по предотвращению. В этом заключается логическое обоснование процедурного требования об ОВОС. Принятие национального законодательства, требующего проведения ОВОС в рамках режима выдачи разрешений, также является необходимым условием для внедрения ОВОС на международном уровне между прибрежными государствами, возможно, с участием соответствующего совместного органа в тех случаях, когда такой орган создан, в рамках пункта 2 (j) статьи 9 Конвенции.

198. Актуальность и логическое обоснование ОВОС как подходящего инструмента, связывающего предупреждение с предотвращением,<sup>62</sup> подтверждаются различными авторитетными международными документами. Принцип 17 Рио-де-Жанейрской декларации предусматривает, что «Оценка экологических последствий в качестве национального инструмента осуществляется в

отношении предполагаемых видов деятельности, которые могут оказать значительное негативное влияние на окружающую среду и которые подлежат утверждению решением компетентного национального органа». В отношении трансграничного воздействия следует сделать ссылку на статью 7 Проектов статей о международной ответственности за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом,<sup>63</sup> подготовленных КМП в 2001 году, а в отношении международных водотоков – на статью 12 Нью-йоркской Конвенции.<sup>64</sup> В контексте ЕЭК ООН, следует обратить особое внимание на Конвенцию Эспо, трансграничная сфера применения которой не ограничивается международными водами. Следует отметить, что последняя Конвенция не только устанавливает в пункте 3 статьи 2 обязательство государств проводить ОВОС в отношении планируемых видов деятельности, которые могут оказать трансграничное воздействие, но также предусматривает комплексный режим участия в этом процессе потенциально затрагиваемой Стороны до принятия окончательного решения Стороной происхождения. Конвенция Эспо содержит алгоритм проведения ОВОС, юридически обязательный для тех Сторон Конвенции по трансграничным водам, которые также являются Сторонами Конвенции Эспо. Она, тем не менее, также может служить юридическим руководством в данной сфере для тех Сторон Конвенции по трансграничным водам, которые не являются Сторонами Конвенции Эспо. Такое руководство, вероятно, может стать опосредованно обязательным для государств, не являющихся Сторонами Конвенции Эспо, в той мере, в какой стандарты этой Конвенции становятся общей практикой, которой традиционно следуют, по крайней мере, на панъевропейском уровне.

<sup>62</sup> Комиссия международного права, доклад пятьдесят третьей сессии (2001 год), док. А/56/10, Проекты статей о международной ответственности за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом, комментарий к пункту 4 статьи 7.

<sup>63</sup> «Любое решение относительно разрешения деятельности, подпадающей под сферу применения настоящих статей, основывается, в частности, на оценке возможного трансграничного вреда, причиняемого этой деятельностью, включая любую оценку воздействия на окружающую среду» (Док. А/56/10).

<sup>64</sup> «Прежде, чем осуществить или санкционировать осуществление планируемых мер, которые могут иметь значительные неблагоприятные последствия для других государств водотока, государство водотока своевременно направляет этим государствам уведомление об этом. Такое уведомление сопровождается имеющимися техническими данными и информацией, включая результаты любой экологической экспертизы, с тем чтобы уведомляемые государства могли оценить возможные последствия планируемых мер».

199. В рамках общепринятой практики ЕЭК ООН, а также для государств, являющихся Сторонами Конвенции Эспо, ОВОС применяется на уровне проектов планируемой деятельности, которые могут оказывать трансграничное воздействие (пункт 7 статьи 2 Конвенции Эспо). Подготовка и принятие планов и программ и, насколько это возможно, политики и законодательства, являются предметом стратегической экологической оценки (СЭО), предусмотренной Протоколом о СЭО, принятым в 2003 году (см. также Директиву о СЭО<sup>65</sup>) и вступившим в силу в 2010 году. СЭО представляется актуальной для осуществления пункта 1 (h) статьи 3 Конвенции по трансграничным водам в той мере, в которой она охватывается выражением «другие методы оценки», содержащимся в рассматриваемом положении.

200. Пункт 1 (h) статьи 3 об ОВОС способствует применению пункта 2 (j) статьи 9 Конвенции, поскольку пункт 2 (j) статьи 9 предусматривает, что совместные органы могут участвовать в осуществлении ОВОС в отношении трансграничных вод. Он также может способствовать применению пункта 2 (h) статьи 9, поручающего таким совместным органам выступать в качестве форума для обмена информацией в отношении существующих и планируемых видов использования вод и соответствующих установок, которые могут оказывать трансграничное воздействие.

## 2. Минимальные требования по соблюдению данного положения

201. Сторонам Конвенции по трансграничным водам следует принять национальное законодательство, вводящее разрешительный режим для видов деятельности, которые могут оказать воздействие на трансграничные воды, в рамках которого ОВОС должна быть предварительным условием для получения разрешения. Для государств, являющихся Сторонами Конвенции Эспо, сфера применения рассматриваемого положения включает виды деятельности, указанные в Добавлении I к Конвенции Эспо, а также виды деятельности, которые подлежат определению согласно общим критериям, содержащимся в Добавлении III к той же Конвенции.

202. Даже если не все Стороны Конвенции по трансграничным водам связаны обязательствами по Протоколу о СЭО или по Директиве о СЭО, они должны предпринимать все усилия для учета СЭО в своем разрешительном режиме в отношении планов и программ деятельности, подпадающих под сферу действия Конвенции по трансграничным водам. Это полностью соответствует рассматриваемой статье и сочетается с общим обязательством принимать «все соответствующие меры» по

предотвращению в рамках статьи 2. Сфера применения СЭО должна включать в себя планы и программы, которые устанавливают режим для проектов, перечисленных в приложении I к Протоколу о СЭО, а также проектов, которые подлежат определению согласно общим критериям, содержащимся в приложении III к Протоколу о СЭО. Особую помощь при определении последних могут оказать проекты, связанные с водами, упомянутые в приложении II к Протоколу о СЭО.<sup>66</sup>

203. Стороны должны назначить один или более компетентные национальные и местные органы, ответственные за разрешительный режим, в рамках которого они должны оценивать соответствующие исследования ОВОС или СЭО. Содержание документации ОВОС или СЭО должно включать, как минимум, элементы, установленные в Добавлении II к Конвенции Эспо или (для планов и программ и, насколько это возможно, политики и законодательства) элементы, содержащиеся в приложении IV к Протоколу о СЭО.

204. Сторона, в рамках юрисдикции которой предлагается вид деятельности, план или программа, которые могут стать причиной трансграничного воздействия, должна уведомить прибрежную Сторону, которая может быть затронута, и, если последняя этого желает, предоставить ей документацию ОВОС. Впоследствии, вовлеченные Стороны должны вступить в консультации друг с другом, согласно соответствующим положениям Конвенции Эспо для государств, являющихся Сторонами этой Конвенции, или, принимая во внимание эти положения, для государств, не являющихся Сторонами Конвенции Эспо (также в соответствии со статьей 10 Протокола о СЭО для планов и программ и, насколько это возможно, политики и законодательства).

205. Стороны должны обеспечить информирование и участие общественности в процедуре ОВОС или в процедуре СЭО, если она принята, принимая во внимание требования, установленные в Орхусской конвенции, пункте 8 статьи 3 Конвенции Эспо и, где это применимо, статье 10 Протокола о СЭО.

<sup>65</sup> Директива Совета 2001/42/ЕС Европейского Парламента и Совета от 27 июня 2001 года об оценке воздействия определенных планов и программ на окружающую среду.

<sup>66</sup> См., например, его пункты 3, 6, 14, 20, 71, 77, 78, 79, 80 и 82.

### 3. Примеры

#### **ВСТАВКА 24. МЕЖДУНАРОДНАЯ ОЦЕНКА ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ ПРОЕКТА ЗОЛОТОДОБЫЧИ РОСИЯ МОНТАНА (РУМЫНИЯ-ВЕНГРИЯ)**

В 1998 году корпорация «The Rosia Montana Gold Corporation» – канадско-румынское совместное предприятие – инициировала открытие карьера для добычи золота в Росия Монтана (Verespatak), Румыния. Планировалось, что общая площадь проекта будет охватывать до 1278 га в верхней части водосборной площади реки Муреш/Марош – главного притока реки Тиса. При обработке руды на руднике предполагалось использовать цианид для выделения золота из добытой в карьере породы – технология, аналогичная той, которая вызвала серьезное экологическое бедствие в Байя Маре (Nagybánya) в 2000 году. При этом предусматривалась более низкая концентрация цианида в сбросах в хвостохранилище. «Хвосты» предполагалось хранить в хвостохранилище со 185-ти метровой по высоте каменно-набросной плотиной, что заключало в себе потенциальный риск загрязнения.

Венгрия присоединилась к международной процедуре ОВОС в отношении планируемой добычи в рамках Конвенции Эспо в 2007 году и выдвинула ряд вопросов и критических замечаний по проекту. На основе дополнительной информации и ответов инвестора, Венгрия приняла решение не поддерживать осуществление проекта, поскольку он несет в себе потенциальный экологический риск.

Окончательное решение Правительства Румынии о выдаче разрешения на осуществление добычи все еще не принято. Однако процедура, предусмотренная Конвенцией Эспо, уже показала себя в качестве важного и полезного инструмента в определении основных противоречивых моментов, связанных с проектом.

### **М. СТАТЬЯ 3, ПАРАГРАФ 1 (j) – РАЗРАБОТКА ПЛАНОВ ДЕЙСТВИЙ В ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ**

#### **СТАТЬЯ 3, ПУНКТ 1 (j)**

1. Для предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия Стороны разрабатывают, утверждают, осуществляют соответствующие правовые, административные, экономические, финансовые и технические меры и, по возможности, добиваются их совместимости для обеспечения, в частности:

...

(j) разработки планов действий в чрезвычайных ситуациях;

#### **1. Объяснения общего характера, анализ и уточнения**

206. Общей целью плана действий в чрезвычайных ситуациях является организация эффективных ответных мер в случае чрезвычайных ситуаций, оказывающих воздействие на качество воды, водный режим и связанную с водой экосистему, а также содействие сотрудничеству, где это применимо, на трансграничном уровне, на всех этапах чрезвычайных ситуаций: предотвращение, подготовка, реагирование и восстановление/реабилитация.

207. Планы действий в чрезвычайных ситуациях разрабатываются для реагирования на одну или более чрезвычайные ситуации, такие как: техническая неисправность; аварии с опасными веществами; сти-

хийные бедствия, к которым относятся наводнения, ледяные заторы и засуха; экстремальные погодные условия; диверсия на сооружениях; или любая другая чрезвычайная ситуация.

208. Важно отметить, что обязательство Сторон разработать планы действий в чрезвычайных ситуациях должно рассматриваться в сочетании с их обязательством незамедлительно информировать друг друга о любой критической ситуации, которая может иметь трансграничное воздействие, а также создать и использовать системы оповещения и сигнализации согласно статье 14.<sup>67</sup> Более того, соответствующие обязательства, предусмотренные Конвенцией по трансграничным водам, следует рассматривать в сочетании с требованиями о планах действий в чрезвычайных

<sup>67</sup> См. комментарий к статье 14.

чайных ситуациях, установленными Конвенцией о промышленных авариях.

## 2. Минимальные требования по соблюдению данного положения

209. Консолидированный план действий в чрезвычайных ситуациях должен включать:

- a) внутренний план действий в чрезвычайных ситуациях, разработанный оператором и применимый только на национальном уровне; и
- b) внешний план действий в чрезвычайных ситуациях, разработанный ответственными органами и применимый как на национальном, так и, соответствующим образом, на трансграничном уровне. Оператор должен обеспечить в полной мере сотрудничество с компетентными органами (например, подразделениями реагирования водного ведомства, пожарными бригадами и т.д.) и их доступ к инфраструктуре во время чрезвычайной ситуации. Таким образом, даже учитывая, что в трансграничном контексте рассматривается только внешний план действий в чрезвычайных ситуациях, внутренний план действий в чрезвычайных ситуациях является важной отправной точкой при разработке любого внешнего плана действий в чрезвычайных ситуациях.

210. Для разработки трансграничного плана действий в чрезвычайных ситуациях могут рассматриваться следующие варианты:

- (a) план, совместно утвержденный странами, имеющими общий водный бассейн;
- (b) планы, разработанные отдельными прибрежными странами, положения которых согласованы непосредственно или, возможно, путем заключения отдельного соглашения.

Трансграничный план действий в чрезвычайных ситуациях может быть разработан в рамках существующих структур трансграничного сотрудничества (например, речных бассейновых комиссий, совещаний Уполномоченных по трансграничным водам) или как предмет отдельного соглашения, специально посвященного плану действий в чрезвычайных ситуациях, одобренного прибрежными странами.

211. Стороны должны путем обмена информацией, консультаций и других мер сотрудничества разрабатывать и внедрять политику и стратегии по снижению

рисков чрезвычайного трансграничного воздействия на водные ресурсы и связанные с водой экосистемы, и постоянно совершенствовать меры по предотвращению, подготовке, реагированию и восстановлению/реабилитации в случае чрезвычайной ситуации. Стороны должны разработать законодательные положения или руководства, касающиеся мер и стандартов безопасности. Стороны также должны создавать и поддерживать вспомогательные станции<sup>68</sup> для уменьшения воздействия аварийного загрязнения вод и информировать о них другие прибрежные государства.

212. Сторонам следует определить компетентные органы на национальном, региональном и местном уровне, которые обладают необходимыми полномочиями для решения поставленных задач. Каждая Страна должна назначить национальный орган, ответственный за связь на официальном уровне от ее имени.

213. Сторонам следует проявлять инициативу и создавать минимум административных препятствий, способствуя разработке и внедрению планов действий в чрезвычайных ситуациях для своих национальных и трансграничных водных бассейнов. Компетентные органы должны рассматривать, тестировать, пересматривать и обновлять внешние планы действий в чрезвычайных ситуациях на регулярной основе, в соответствии с национальным законодательством.

214. Стороны должны обеспечить обязательное принятие операторами всех необходимых мер для:

- a) безопасного осуществления опасных видов деятельности;
- b) предотвращения промышленных аварий и природных катаклизмов с трансграничными последствиями;
- c) эффективного сотрудничества с компетентными органами.

215. Прибрежные Стороны должны стремиться разработать совместный план действий в чрезвычайных ситуациях для затрагиваемого речного бассейна с тем, чтобы способствовать эффективному внедрению соответствующих мер. В противном случае, прибрежные Стороны должны информировать друг друга о своих планах действий в чрезвычайных ситуациях через назначенный орган, обеспечить, чтобы положения планов были гармонизированы, и согласовать механизм их скоординированного осуществления. Трансграничные планы действий в чрезвычайных ситуациях должны соответствовать национальному законодательству соответствующих прибрежных Сторон и учитывать природ-

<sup>68</sup> Вспомогательные станции – места расположения команд, оборудования, технической поддержки и других ресурсов, позволяющие незамедлительную мобилизацию для уменьшения последствий бедствия в первые часы и дни.

ные условия и социально-экономическую ситуацию в затрагиваемом бассейне.

216. Трансграничный план действий в чрезвычайных ситуациях должен быть четким, понятным и должен описывать практические шаги, которые следует предпринять на каждом этапе чрезвычайной ситуации. Он должен содержать понятные критерии оценки качества и количества воды, список компетентных органов и контакты координационного пункта, а также шаблоны данных для заполнения ответственным лицом. В нем должна быть предусмотрена методология оценки и мониторинга вод

следующим образом: либо прибрежные Стороны используют одни и те же системы мониторинга вод и договариваются о совместной методологии, либо каждая Сторона использует собственные системы мониторинга вод и применяет собственную методологию, которые затем гармонизируются с использованием четких правил. Чтобы способствовать поддержанию связи и преодолению возможного языкового барьера, страны могут рассмотреть возможность разработки системы единых форм уведомления. Планы действий в чрезвычайных ситуациях должны содержать четкие правила в отношении процедур информирования и привлечения общественности.

### 3. Примеры

#### **ВСТАВКА 25. ГАРМОНИЗИРОВАННЫЙ ПЛАН РЕАГИРОВАНИЯ НА ЗАГРЯЗНЕНИЕ ВОД В РЕЗУЛЬТАТЕ АВАРИЙ ДЛЯ ВОДОСБОРОВ РЕК КЁРЁШ/КРИШУРЬ И БАРКЭУ (ВЕНГРИЯ/РУМЫНИЯ)<sup>69</sup>**

Как страны, расположенные в бассейне реки Дунай, Венгрия и Румыния являются частью Системы раннего оповещения об авариях (СРОА) в рамках МКОРД. Венгрия и Румыния также являются Сторонами Конвенции ЕЭК ООН о промышленных авариях, которая закрепляет обязательство уведомления в случае промышленных аварий, имеющих трансграничные последствия. Сотрудничество между Венгрией и Румынией дополнительно регулируется двусторонним соглашением по трансграничным рекам. Осуществляются совместные проекты, направленные на повышение потенциала по предотвращению и реагированию на загрязнение в результате аварий.

«Трансграничное управление речным бассейном реки Кёрёш/Кришурь, подбассейном Тисы» – проект, успешно реализованный в 2005-2007 годах – был призван дать возможность венгерским и румынским государственным органам внедрить в данном трансграничном речном бассейне политику устойчивого развития путем применения сбалансированного подхода к управлению водными ресурсами, отвечающего потребностям потребителей при сохранении экосистемы и водной среды. Проект предусматривал применение ВРД ЕС через разные «рабочие пакеты». Один из таких «рабочих пакетов» касался разработки планов действий в чрезвычайных ситуациях. Национальные органы власти обеих стран (например, министерства окружающей среды и региональные департаменты) были вовлечены в проект. Международный офис по воде (IOW) поддерживал реализацию проекта.

Необходимость в разработке совместного гармонизированного плана действий в чрезвычайных ситуациях для водосбора реки Баркэу стала очевидной после аварийных сбросов нефтепродуктов в 1994 году. В июне 1999 года румынские и венгерские эксперты достигли соглашения по наиболее критичным проблемам. На подготовительной стадии они разработали основные элементы плана. Общей целью проекта было подготовить последовательный гармонизированный план действий в чрезвычайных ситуациях для всего водосбора реки Баркэу, принимая во внимание передовую международную практику реагирования на случаи трансграничного загрязнения. В процессе составления этого гармонизированного плана по предотвращению и реагированию на аварийное загрязнение вод были приняты во внимание существующие планы действий в чрезвычайных ситуациях, системы мониторинга качества вод, состояние качества поверхностных и подземных вод, а также виды использования вод, которые могут пострадать из-за аварийного загрязнения. Наряду с этим был разработан список (реестр) потенциальных источников аварийного загрязнения вод в обеих странах.

В планах осуществлен анализ действующей практики в целях ее гармонизации между странами. Они также могут послужить основой для разработки практического руководства, например, по мониторингу вод и управлению в случае аварий, что позволит повысить эффективность сотрудничества между региональными структурами государственных органов власти Венгрии и Румынии.

С точки зрения результатов проекта, на регулярной основе проводились тренинги по реагированию на аварийное загрязнение во всех венгерских департаментах водных ресурсов, куда были приглашены эксперты водных управлений и экологических инспекций из соседнего государства.

В результате, гармонизированные планы были приняты и реализованы в обеих странах.

<sup>69</sup> Подготовлено на основе доклада «Harmonised accidental water pollution response plan for the Körös/Crisuri and Berettyo/Barcau watersheds».

## **Н. СТАТЬЯ 3, ПУНКТ 2 - ПРЕДЕЛЬНЫЕ НОРМЫ СОДЕРЖАНИЯ ЗАГРЯЗНИТЕЛЕЙ В СБРОСАХ ИЗ ТОЧЕЧНЫХ ИСТОЧНИКОВ В ПОВЕРХНОСТНЫЕ ВОДЫ НА ОСНОВЕ НАИЛУЧШЕЙ ИМЕЮЩЕЙСЯ ТЕХНОЛОГИИ**

### **СТАТЬЯ 3, ПУНКТ 2**

2. С этой целью каждая Сторона устанавливает предельные нормы содержания загрязнителей в сбросах из точечных источников в поверхностные воды на основе наилучшей имеющейся технологии, конкретно применимые к отдельным отраслям или секторам промышленности, являющимся источниками опасных веществ. Упомянутые в пункте 1 настоящей статьи соответствующие меры по предотвращению, ограничению и сокращению поступления опасных веществ из точечных и диффузных источников в воды могут, в частности, включать полное или частичное запрещение производства или использования таких веществ. Принимаются во внимание списки таких отраслей или секторов промышленности и таких опасных веществ, которые содержатся в международных конвенциях или правилах, применимых, охватываемой настоящей Конвенцией.

### **1. Объяснения общего характера, анализ и уточнения**

217. Для точечных источников Стороны должны использовать наилучшую имеющуюся технологию в целях минимизации или устранения сбросов, поступающих в воды.

218. Конвенция определяет в своем приложении I, что наилучшие имеющиеся технологии предполагают последние достижения в разработке процессов, установок или эксплуатационных методов, доказавших практическую пригодность в качестве конкретной меры по ограничению сбросов, выбросов и отходов. Более того, Конвенция уточняет требования, принимаемые во внимание при определении того, является ли комплекс процессов, установок и эксплуатационных методов наилучшей имеющейся технологией. Одним из важных аспектов является возможность применения с экономической точки зрения.<sup>70</sup>

219. Пункт 2 статьи 3 содержит важную ссылку на «списки таких отраслей или секторов промышленности и таких опасных веществ, которые содержатся в международных конвенциях или правилах, применимых [в сфере], охватываемой настоящей Конвенцией». Фактически, это единственное положение в Конвенции, ссылающееся на обязательства в рамках других соответствующих международных конвенций.

220. Очевидно, что такие «применимые» международные конвенции и правила включают, в первую очередь, те документы, которые касаются загрязнения пресных вод из точечных и диффузных источников, включая как бассейновые договоры и деятельность, так и специальные соглашения по отдельным веществам. Некоторые многосторонние соглашения, такие как Конвенция по охране реки Дунай, в дополнение к общим обязательствам также содержат технические приложения, ко-

торые касаются определенных вопросов, требующих дальнейшей разработки. Так, приложение II «Отрасли промышленности и опасные вещества» к Конвенции по охране реки Дунай включает в себя список отраслей промышленности и производств, а также типовой список опасных веществ и групп веществ, сброс которых из точечных и неточечных источников должен быть предотвращен или существенно сокращен. Примером специального соглашения в отношении конкретного загрязняющего вещества является Конвенция по защите Рейна от загрязнения хлоридами 1976 года и Дополнительный протокол 1991 года.

221. Международные конвенции, упомянутые в пункте 2 статьи 3, не ограничиваются исключительно теми, которые касаются пресных водных ресурсов. В связи с этим, равным образом важными представляются правовые инструменты, касающиеся наземного загрязнения морской среды. Ряд таких соглашений существует в сфере действия Конвенции по трансграничным водам. К ним относятся, в первую очередь, региональные морские конвенции, протоколы и другие документы, такие как планы действий для Арктики, Черного, Балтийского, Каспийского, Средиземного и Северного морей и Северной Атлантики.

222. Большинство указанных соглашений содержат списки потенциально вредных видов деятельности и опасных веществ. Например, Средиземноморский протокол по наземным источникам и деятельности 1996 года<sup>71</sup> определяет (в приложении I) сферы деятельности и категории веществ, которые должны быть приняты во внимание при подготовке планов действий, программ и мер для устранения загрязнения из наземных источников и видов деятельности. Аналогичный список включен в приложение к Протоколу по защите Черного моря от загрязнения из наземных источников и в результате осуществляемой на суше деятельности 2009 года.

<sup>70</sup> См. также комментарии к пунктам 1 (с) и (f) статьи 3.

<sup>71</sup> Протокол по защите Средиземного моря от загрязнения из наземных источников и в результате осуществляемой на суше деятельности, с поправками, внесенными в Сиракузах, 7 марта 1996 года.

223. Наряду с конвенциями, пункт 2 статьи 3 ссылается также на «правила». Последние могут рассматриваться как достаточно широкий спектр инструментов, с помощью которых государственные органы налагают обязательства и ограничения на поведение государственного и частного сектора. Большинство региональных морских конвенций создают институциональные механизмы, на которые возложены задачи принятия различных юридически обязательных и не обязательных документов. Так, Комиссия, учрежденная в рамках Конвенции о защите морской среды Северо-Восточной Атлантики (Конвенция ОСПАР), принимает обязательные решения, а также рекомендации по широкому спектру вопросов, включая контроль загрязнения из точечных и диффузных источников. К примеру, одним из таких инструментов является решение ОСПАР 98/4 по предельным значениям выбросов и сбросов при производстве винилхлоридного мономера (ВХМ), включая производство 1,2-дихлорэтана (ДХЭ). Комиссия ОСПАР дает рекомендации по мерам, нацеленным на источники загрязнения и проблемные области. Эти рекомендации должны выполняться Договаривающимися Сторонами посредством национального законодательства.

### 3. Примеры

#### **ВСТАВКА 26. ПОЛОЖЕНИЕ О СТОЧНЫХ ВОДАХ В ГЕРМАНИИ**

С 1976 года, в соответствии с федеральным Законом о воде, в Германии применяются минимальные общенациональные требования к сбросам сточных вод в водные объекты и, следовательно, к образованию, предупреждению образования и очистке сточных вод. С 1996 года эти минимальные требования основываются на наилучшей имеющейся технологии, т.е. допустимое загрязнение зависит от того, как сбросы в водные объекты в соответствующей отрасли промышленности можно свести к минимуму путем соблюдения прогрессивных процессов, практически осуществимых с технической и экономической точки зрения. Это применяется к прямым сбросам. В 1986 году был принят единообразный общенациональный режим регулирования для опосредованных сбросов. С 1996 года, вместо закрепления предписаний в административных актах, минимальные требования закреплены в форме нормативно-правового акта – положения, принятого федеральным правительством.

Соответствующий нормативно-правовой акт – Положение о сточных водах – был принят федеральным правительством в марте 1997 года. С тех пор, действующие правила административных инструкций по сточным водам для различных отраслей промышленности постоянно включаются в это Положение. Единообразное для всей страны определение наилучшей имеющейся технологии для сбросов сточных вод является важным вкладом в упрощение процедур при сохранении высоких стандартов охраны окружающей среды.

К Положению о сточных водах были добавлены 57 приложений по конкретным отраслям промышленности. Приложение 1 к Положению применяется к стокам домохозяйств и коммунально-бытовым сточным водам, в то время как остальные приложения касаются отдельных секторов торговли и промышленности. Например, приложение 38 регулирует требования, предъявляемые к сточным водам фабрик по производству и обработке текстиля.

#### **2. Минимальные требования по соблюдению данного положения**

224. Стороны должны определить предельные нормы содержания загрязнителей в сбросах из точечных источников.<sup>72</sup>

225. Стороны должны стремиться к ограничению сбросов в соответствующих отраслях промышленности путем применения активных параметров и, где необходимо, соответствующих параметров для конкретных веществ.

226. Стороны должны установить предельные значения для количества и качества (нагрузка и концентрация) прямых и опосредованных сбросов и выбросов; предельные нормы для выбросов могут быть установлены для определенных групп или категорий веществ.

227. Предельные значения для выбросов в воду, содержащих вредные вещества, должны устанавливаться в специальных разрешениях или предусматривать выдачу официальной лицензии.

<sup>72</sup> Следующие директивы ЕС могут быть использованы в качестве примеров: Директива Совета 91/271/ЕЕС от 21 мая 1991 года об очистке коммунально-бытовых стоков; Директива Совета 96/61/ЕС от 24 сентября 1996 года о комплексном предотвращении и контроле загрязнения; Директива 76/464/ЕЕС от 4 мая 1979 года о загрязнении, вызванном определенными опасными веществами, сбрасываемыми в водную среду Сообщества, и ее «дочерние директивы».

## 0. СТАТЬЯ 3, ПУНКТ 3 – КРИТЕРИИ И ЦЕЛЕВЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ КАЧЕСТВА ВОДЫ

### СТАТЬЯ 3, ПУНКТ 3

3. Кроме того, каждая Сторона определяет там, где это целесообразно, целевые показатели качества воды и утверждает критерии качества воды для предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия. Общие принципы разработки таких целевых показателей и критериев приводятся в приложении III к настоящей Конвенции. При необходимости Стороны предпринимают усилия, направленные на обновление этого приложения.

#### 1. Объяснения общего характера, анализ и уточнения

228. Важно отметить, что пункт 3 статьи 3 начинается с выражения «Кроме того,....», обращаясь, таким образом, к пунктам 1 и 2 статьи 3, связанным с установлением предельных норм содержания загрязнителей в сбросах. Таким образом, Конвенция закрепляет «комбинированный подход» в установлении предельных норм содержания загрязнителей и согласовании качества принимаемых вод.

229. Концепция критериев и целевых показателей качества воды появилась в 1980-х годах. Сразу же после принятия Конвенции, на тот момент подписавшие ее государства разработали детальное руководство и подготовили *Рекомендации для правительств ЕЭК ООН по критериям и целевым показателям качества воды*,<sup>73</sup> которые были приняты на первом Совещании Сторон (Хельсинки, 1997 год). Страны-члены ЕС при подготовке ВРД ЕС далее разработали концепцию критериев и целевых показателей качества воды, включая обязательства, касающиеся соответствия качеству воды и экологическим целевым показателям. Более того, Протокол по проблемам воды и здоровья к Конвенции по трансграничным водам требует от Сторон установления целевых показателей качества воды (в этом документе обозначенных как «целевые показатели»), в том числе, для качества воды в поверхностных и подземных водах.

230. Целевые показатели качества воды представляют собой уровни минимальной концентрации кислорода и уровни максимальной концентрации веществ в воде, которые не наносят вреда какой-либо отдельной специфической форме использования воды (например, использованию для питьевых нужд, использованию для выпасивания скота, использованию в целях ирригации, использованию для рекреационных целей, использованию вод водными формами жизни). Они представляют собой результаты научной работы (например, результаты лабораторных тестов на токсичность, обычно понижаемые в целях безопасности

от 10 до 1000 для учета погрешностей). В принципе, они подходят для всех стран, хотя иногда необходима адаптация для специфических особенностей использования воды в стране и/или преобладающего поведения человека. Важным примером критериев качества воды может служить работа под эгидой Всемирной организации здравоохранения, связанная с требованиями качества для питьевой воды.

231. Целевые показатели качества воды (также называемые «химическими и экологическими задачами» в ВРД ЕС и «целевыми показателями» в Протоколе по проблемам воды и здоровья) требуют разработки, потому что вода в речных бассейнах одновременно используется для различных целей. Целевые показатели качества воды основаны на вышеуказанных критериях, однако они являются результатом переговоров между всеми заинтересованными сторонами (с учетом экономических/финансовых соображений, сопровождаемые временными рамками для соблюдения) в государствах ЕЭК ООН (Конвенция по трансграничным водам и Протокол по проблемам воды и здоровья) или на уровне Европейского сообщества (например, ВРД ЕС, Директива по питьевой воде<sup>74</sup>). Для экологических целевых показателей ВРД ЕС устанавливает только качественные индикаторы.

#### 2. Минимальные требования по соблюдению данного положения

##### Критерии качества воды

232. Стороны Конвенции должны рассмотреть вопрос о применимости существующих критериев качества воды (до того, как приступить к дальнейшим исследованиям), в особенности тех, которые относятся к использованию воды в качестве питьевой, к повторному использованию стоков для ирригации, использованию илового осадка в сельском хозяйстве и поддержанию жизнедеятельности водных систем. Это должно стать частью национальных или международных нормативов и рекомендаций.

<sup>73</sup> См. часть II, Серия публикаций по водным проблемам N.1 (ECE/ENVWA/31).

<sup>74</sup> Директива Совета 98/83/ЕС от 3 ноября 1998 года о качестве воды, предназначенной для потребления человеком.





### Целевые показатели качества воды

233. Государства-члены ЕС<sup>75</sup> связаны положением ВРД ЕС, которое является частью законодательства, соответствующего требованиям Конвенции. В настоящий момент, представляется, что этим государствам нет необходимости осуществлять дальнейшие действия, кроме тех действий, которые предусмотрены в самой Директиве и таких связанных с ней директивах, как Директива по подземным водам.<sup>76</sup>

234. Другие страны ЕЭК ООН также установили целевые показатели качества воды. Однако практика во многих

случаях показывает, что эти целевые показатели основаны на нереалистичных предположениях и не соблюдаются. Странам, не являющимся членами ЕС, рекомендуется следовать *Рекомендациям для правительств ЕЭК ООН по критериям и целевым показателям качества воды*. Более того, они могут также рассмотреть вопрос об использовании положений ВРД ЕС, хотя при этом требуется адаптация с учетом технических, экономических и финансовых возможностей соответствующих стран, не являющихся членами ЕС, для их соблюдения. В ряде государств Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии идет процесс пересмотра систем классификации качества воды.<sup>77</sup>

<sup>75</sup> Для Сторон, не являющихся членами ЕС, следует подчеркнуть, что система стандартов и целевых показателей качества воды ЕС напрямую не разделяет понятия «критерии» и «целевые показатели», закрепленные в Конвенции и руководстве, содержащемся в «Рекомендациях правительствам ЕЭК ООН по критериям и целевым показателям качества воды». Более того, эта система пересматривается, поскольку Водная Рамочная Директива установила сроки для разумного пересмотра всех стандартов и замены предшествующего законодательства к 2013 году.

<sup>76</sup> Директива 2006/118/ЕС Европейского Парламента и Совета от 12 декабря 2006 года о защите подземных вод от загрязнения и ухудшения качества.

<sup>77</sup> В странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, так называемые предельно допустимые концентрации (ПДК) веществ в воде используются как целевые показатели качества воды. Эти ПДК основаны на таком критерий качества воды, как «отсутствие риска» для единственной формы водопользования. Поразителен пример развития новой системы классификации качества воды в Республике Молдова на основе консультативного процесса между министерствами экологии и здравоохранения в рамках проекта ТАСИС (Техническая помощь Содружеству Независимых Государств, проект Еврокомиссии) и процесса Национального диалога по водной политике, касающегося комплексного управления водными ресурсами. Эта система использует значения ПДК и/или критерии качества воды для 80 факторов качества для значений I класса и набор «обговариваемых» целевых показателей качества воды для других классов (классы II-V).

### 3. Примеры

#### **ВСТАВКА 27. ДВУСТОРОННЕЕ СОТРУДНИЧЕСТВО И СОГЛАШЕНИЕ О СИСТЕМЕ ОБЩИХ КРИТЕРИЕВ И ОЦЕНКИ МЕЖДУ СЛОВАКИЕЙ С ПОЛЬШЕЙ И ЧЕШСКОЙ РЕСПУБЛИКОЙ ДО ПРИМЕНЕНИЯ ВРД ЕС**

До того, как Республика Словакия, Чешская Республика и Польша стали членами ЕС, Словакия использовала с Польшей и с Чешской Республикой схожий подход в отношении установления критериев и оценки трансграничных вод. В настоящее время, все три страны внедряют ВРД ЕС для оценки состояния вод.

Благодаря длительному сотрудничеству с Польшей и исторически идентичным методам оценки с Чешской Республикой (когда две страны входили в состав Чехословакии), каких-либо существенных проблем в сотрудничестве по оценке трансграничных вод до применения ВРД ЕС (до 2007 года) не возникало.

На первом этапе в обоих случаях двустороннего сотрудничества эксперты определили критерии для отбора проб воды и согласовали параметры, подлежащие мониторингу в трансграничных водах, частоту отбора проб и даты совместного отбора проб воды. Были согласованы методы анализа и ссылки на соответствующие нормативы, а также методы статистических расчетов.

Мониторинг осуществлялся в отношении следующих групп параметров:

- кислородный режим (содержание кислорода, насыщение кислородом, ХПК, БПК<sub>5</sub> и т.д.);
- биогенные вещества (аммонийный азот, нитраты, фосфаты, N общий, P общий и т.д.);
- физико-химические параметры;
- биологические параметры;
- микробиологические параметры;
- соответствующие металлы;
- соответствующие органические загрязнители.

Параметры пересматривались и обновлялись с учетом текущих потребностей, в основном, в отношении металлов и органических веществ. Были внесены изменения в программы мониторинга с учетом результатов оценки вод за прошлый год(ы) и информации о новых источниках загрязнения, использовании пестицидов, устранении источников загрязнения и т.д. Изменения в программах мониторинга трансграничных вод были сначала одобрены соответствующими экспертами обеих стран и в дальнейшем переданы на утверждение соответствующим двусторонним комиссиям по трансграничным водам.

На втором этапе сотрудничества – оценка вод – в сотрудничестве с Польшей и с Чешской Республикой имелись свои отличия.

#### **Двустороннее сотрудничество и соглашение по совместным критериям и системе оценки с Польшей**

Словацкие и польские эксперты сравнили измеряемые данные в обеих странах для каждого из параметров мониторинга. В случае, когда сравниваемые показатели двух стран различались, эксперты согласовывали единое значение. Набор значений для каждого параметра был затем статистически обработан. Последующие окончательные значения определяли обозначение класса качества воды от I до V (где I – самое лучшее качество). Эта система классификации для оценки воды получила общее одобрение. Результаты оценки всех параметров были опубликованы в таблице, проанализированы и прокомментированы экспертами, в том числе в сравнении результатов с предыдущим годом(ами). Польско-словацкая комиссия по трансграничным водам одобрила оценку качества воды для данного года.

#### **Двустороннее сотрудничество и соглашение по совместным критериям и системе оценки с Чешской Республикой**

Данные для ключевых параметров качества воды (кислородный режим, биогенные вещества, отдельные физико-химические параметры), измеренные в Словакии и Чешской Республике, были совместно обработаны статистически для каждого из параметров в рамках мониторинга. Окончательное значение сравнивалось с «перспективным» (желаемым) значением, которое было совместно согласовано на основе действующих национальных критериев в обеих странах. Результаты оценки этих параметров были опубликованы в таблице, затем проанализированы и прокомментированы экспертами, включая сравнение результатов с предыдущими годом (годами). Для параметров, мониторинг которых проводился реже (например, металлы, органические вещества), была согласована соответствующая статистическая обработка, ее результаты совместно с комментариями экспертов были также включены в оценку трансграничных вод. Словацко-чешская комиссия по трансграничным водам одобрила оценку качества воды для данного года.

## ЧАСТЬ II – ПОЛОЖЕНИЯ, КАСАЮЩИЕСЯ ПРИБРЕЖНЫХ СТОРОН

### А. СТАТЬЯ 9, ПУНКТ 1 – ДВУСТОРОННИЕ И МНОГОСТОРОННИЕ СОГЛАШЕНИЯ

#### СТАТЬЯ 9, ПУНКТ 1

1. 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.

#### 1. Объяснения общего характера, анализ и уточнения

235. Пункт 1 статьи 9 предусматривает обязательство прибрежных Сторон заключать соглашения или другие договоренности с тем, чтобы определить свои взаимоотношения и поведение в области предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия. Это положение отражает рамочный характер Конвенции, устанавливающей основные регулятивные и институциональные параметры для двусторонней и многосторонней деятельности и мер по сотрудничеству, в особенности, между прибрежными Сторонами, направленных на достижение основной цели Конвенции. В преамбуле Конвенции подчеркивается, что сотрудничество между странами-членами в области охраны и использования трансграничных вод должно в первую очередь осуществляться путем разработки соглашений между странами, граничащими с одними и теми же водами, особенно в тех случаях, когда такие соглашения пока еще не заключены.

236. Статью 9 следует рассматривать и применять в сочетании с пунктом 6 статьи 2. Последний закрепляет общее обязательство прибрежных Сторон по сотрудничеству,<sup>78</sup> тогда как в статье 9 предусмотрены средства и рамки выполнения указанного обязательства.

237. Основной целью пункта 1 статьи 9 является содействие переговорам по заключению двусторонних и многосторонних соглашений в отношении трансграничных вод между прибрежными Сторонами, основываясь на понимании того, что «оптимальное использование, защита и освоение конкретного международного водотока наилучшим образом достигаются посредством соглашения, учитывающего характеристики этого водотока и потребности заинтересованных государств».<sup>79</sup>

238. То обстоятельство, что согласно пункту 1 статьи 9 заключение «соглашений или других договоренностей» носит обязательный характер, отличает Конвенцию по трансграничным водам от иных международных документов в этой области и считается основной дополнительной ценностью Конвенции. Это обязательство, наряду с требованиями по созданию совместных органов (пункт 2 статьи 9) и развитию институционального сотрудничества (пункт 6 статьи 2, статьи 10, 11, 12, 13, 14 и 15), делает Конвенцию уникальным инструментом и создает эффективный механизм содействия реализации остальных положений Конвенции.

239. Обязательство заключать соглашения или другие договоренности существует только для прибрежных Сторон в отношении других прибрежных Сторон, т.е. Конвенция не предусматривает такого обязательства для прибрежных Сторон в отношении государств, которые не являются Сторонами Конвенции. В пункте 2 (b) статьи 17 Конвенции, однако, предусмотрено, что Стороны «обмениваются информацией об опыте, накопленном при заключении и осуществлении двусторонних и многосторонних соглашений или других договоренностей в отношении охраны и использования трансграничных вод, участниками которых являются одна или более Сторон», что также акцентирует внимание на том, что усилия Сторон Конвенции по осуществлению сотрудничества с государствами, не являющимися Сторонами, путем заключения соглашений или иных договоренностей могут стать важным вкладом в дело предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия, защиты трансграничных вод и морской среды.

240. Термин «соглашения» относится к официальным соглашениям, подпадающим под сферу применения

<sup>78</sup> См. комментарий к пункту 6 статьи 2.

<sup>79</sup> См. Доклад Комиссии международного права о работе ее сорок шестой сессии 2 мая – 22 июля 1994 года, дополнение N10 (A/49/10), стр.157.

Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года, и, следовательно, они должны быть заключены в письменной форме. Выражение «другие договоренности» касается менее формальных видов соглашений, а также других форм сотрудничества и взаимопонимания между прибрежными Сторонами. Следует подчеркнуть, что «другие договоренности» никоим образом не следует рассматривать в качестве инструментов, не содержащих обязательств государств, поскольку ряд положений Конвенции (пункты 1 и 2 статьи 9, пункт 1 статьи 11, статья 12, пункт 1 статьи 13, пункт 2 (b) статьи 17) при определении обязательств Сторон рассматривают «другие договоренности» наравне с «соглашениями». «Соглашения или другие договоренности» могут быть частью решений или итоговых документов международной конференции либо двусторонней или многосторонней дипломатической встречи. Ссылка на «соглашения или другие договоренности» охватывает и случаи, когда положения, касающиеся трансграничного водного сотрудничества, являются частью более широкого соглашения по охране окружающей среды или соглашения об экономическом сотрудничестве.

241. В первом предложении пункта 1 статьи 9 заложена еще одна важная концепция, заключающаяся в том, что предусмотренное в нем обязательство рассматривается как дополняющее соглашения о сотрудничестве, заключенные прибрежными Сторонами до того, как Конвенция вступила для них в силу. Статья 9 призывает прибрежные Стороны заключать соглашения, когда таковых пока еще не имеется, и не требует аннулировать существующие соглашения. Однако Конвенция обязывает прибрежные Стороны вносить изменения в существующие соглашения или другие договоренности, «где это необходимо в целях устранения противоречий с основными принципами настоящей Конвенции». Выражение «основные принципы» не следует понимать ограничительно, как охватывающее только те положения, которые совпадают с общепринятыми принципами международного права окружающей среды. Это выражение следует понимать в соответствии с обычным значением используемых слов так, чтобы ранее существовавшие соглашения по водам между прибрежными Сторонами не противоречили фундаментальным положениям самой Конвенции. В то же время, ссылка в Конвенции на «основные принципы» говорит об отсутствии обязанности включать все и каждое положение Конвенции в том случае, когда необходимо внести изменения в существующие соглашения для приведения их в соответствие с Конвенцией.

242. Меры по внесению изменений в существующие соглашения или другие договоренности могут включать внесение поправок в текст существующих доку-

ментов или принятие дополнительных протоколов, меморандумов и т.д. Прибрежные Стороны, ранее заключившие соглашение по трансграничным водам, также могут заключить новое соглашение, например, в случае, когда есть основания полагать, что процесс внесения изменений в существующее соглашение будет сопряжен с большими трудностями, чем подготовка совершенно нового соглашения. В силу пункта 3 (c) статьи 31 Венской конвенции, в случае, когда существующее соглашение не противоречит Конвенции, будучи, однако, менее детальным, чем Конвенция, Стороны существующего соглашения должны выполнять это соглашение, принимая во внимание соответствующие положения Конвенции как подходящие к их отношениям нормы и правила. Поэтому им следует приложить все усилия, чтобы учитывать положения Конвенции в созданных существующим соглашением рамках регулирования, например, посредством согласованного протокола заседания, составленного соответствующим совместным органом и подписанного всеми членами этого органа, или, более формально, путем принятия протоколов.

243. В статье 9 предусмотрены следующие «три требования» к содержанию соглашений или других договоренностей. Во-первых, прибрежные Стороны должны установить границы водосбора или его части (частей), в отношении которых осуществляется сотрудничество. Во-вторых, соглашения или другие договоренности должны охватывать соответствующие вопросы, затрагиваемые Конвенцией, а также любые другие вопросы, по которым прибрежные Стороны могут посчитать необходимым осуществлять сотрудничество. В-третьих, такие соглашения или другие договоренности должны предусматривать учреждение совместных органов.<sup>80</sup>

244. Обязательство прибрежных Сторон устанавливать границы водосбора или его части (частей), в отношении которых осуществляется сотрудничество (так называемое обязательство «определить воды»), подчеркивает, что прибрежные Стороны могут самостоятельно определять сферу охвата заключаемых соглашений или других договоренностей. Несмотря на то, что прибрежные Стороны не ограничены в своем праве заключать соглашения в отношении какой-либо части трансграничного водотока, важно отметить, что основные принципы и цели Конвенции могут быть эффективно достигнуты только тогда, когда сотрудничество распространяется на трансграничные воды, как они определены в Конвенции, в полном объеме. Также необходимо отметить, что одни и те же воды могут быть предметом сотрудничества в рамках более чем одного соглашения, например, когда прибрежные Стороны заключают соглашение по притоку реки, в отношении которой существует другое соглашение, в котором участвует большее число государств.

<sup>80</sup> См. комментарий к пункту 2 статьи 9.

245. Статья 9 также дополняет пункт 6 статьи 2, который предусматривает, что прибрежные Стороны осуществляют сотрудничество «с целью выработки согласованной политики, программ и стратегий, охватывающих соотвествующие водосборы или их части, для обеспечения предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия и с целью охраны окружающей среды трансграничных вод или окружающей среды, находящейся под воздействием таких вод, включая морскую среду». Еще один существенный элемент двустороннего или многостороннего режима, регулирующего отношения между прибрежными Сторонами, содержится в пункте 1 статьи 13 Конвенции, согласно которому «[п]рибрежные Стороны осуществляют в рамках соответствующих соглашений или других договоренностей в соответствии со статьей 9 настоящей Конвенции обмен реально доступными данными». Аналогичным образом, статьи 11 и 12 Конвенции предусматривают, что соглашения или другие договоренности в рамках статьи 9 должны, в частности, отражать «совместные программы мониторинга состояния трансграничных вод, включая паводки и ледяные заторы, а также трансграничного воздействия» и «конкретные исследования и разработки в интересах достижения и обеспечения соблюдения целевых показателей и критериев качества воды». Безусловно, с одной стороны, приведенный в этом параграфе Руководства перечень вопросов не является исчерпывающим. И в то же время, каждое соглашение или иная договоренность между прибрежными Сторонами не должны обязательно отражать все вышеупомянутые аспекты. Тем не менее, несмотря на применение этого подхода к индивидуальным соглашениям или договоренностям, общий режим, регулирующий отношения таких Сторон, должен надлежащим образом учитывать все перечисленные выше вопросы.

246. Выражение «любые другие вопросы, по которым прибрежные Стороны могут посчитать необходимым осуществлять сотрудничество» способствует расширению сферы применения двусторонних или многосторонних соглашений или других договоренностей между прибрежными Сторонами. «Другие вопросы» могут, в частности, включать: специальные правила пересечения границы для лиц, обслуживающих водохозяйственные сооружения; специальный таможенный режим для оборудования, предназначенного для проведения ремонтных работ на водохозяйственных сооружениях; совершенствование законодательства; совместные тренинги по повышению потенциала; восстановление водных биоресурсов; сохранение ландшафтного и культурного наследия; неконфронтационные, внесудебные и консультативные процедуры

контроля соблюдения<sup>81</sup> и т.д. В отношении судоходства и вопросов распределения водных ресурсов, следует подчеркнуть, что Конвенция не исключает эти вопросы из сферы своего применения. Несмотря на то, что эти вопросы отдельно не упоминаются в Конвенции, исходя из ее положений, они могут стать причиной трансграничного воздействия и, следовательно, являются сферами, в которых Стороны могут быть вынуждены принимать соответствующие меры для предотвращения, ограничения и сокращения любого трансграничного воздействия. Также очевидно, что вопрос распределения водных ресурсов охватывается сферой применения Конвенции, поскольку вопросы количества и качества воды тесно взаимосвязаны. Следует также подчеркнуть, что, согласно пункту 8 статьи 2, Стороны имеют право «индивидуально или совместно утверждать и осуществлять более строгие меры, чем те, которые предусмотрены в настоящей Конвенции». Это значит, что соглашения или другие договоренности между прибрежными Сторонами могут устанавливать более жесткие стандарты, в соответствии с так называемой «практикой выхода за пределы требуемого».<sup>82</sup>

247. Ссылаясь на «равенство и взаимность» в пункте 1 статьи 9, Конвенция подчеркивает, что эти принципы<sup>83</sup> должны пронизывать отношения между прибрежными Сторонами уже на ранних стадиях сотрудничества, в частности, на стадии ведения переговоров о заключении соглашения или других договоренностей согласно Конвенции. Следует также отметить, что переговоры, в свою очередь, могут способствовать установлению взаимного доверия.

248. Принцип равенства охватывает также относительно распространенную ситуацию, когда соглашение или другая договоренность прибрежных Сторон касается только части трансграничного водотока или какого-либо отдельного проекта, программы или вида использования, затрагивающего его. В этом случае, принцип равенства требует, чтобы использование вод этого водотока одним или несколькими другими прибрежными Сторонами, не являющимися участниками данного соглашения, не было в значительной степени затронуто неблагоприятным образом положениями этого соглашения.

249. Кроме того, отсутствие двусторонних или многосторонних соглашений или других договоренностей, заключенных прибрежными Сторонами в соответствии со статьей 9 Конвенции, не освобождает их от обязательства в полной мере выполнять и соблюдать Конвенцию.

<sup>81</sup> См. разработанное в рамках Конвенции Руководство «Управление водохозяйственной деятельностью: участие общественности и соблюдение соглашений» (2000 год), стр. 6, доступно по адресу <http://www.unec.org/env/water/publications/documents/guidance.pdf>.

<sup>82</sup> Объяснение «практики выхода за пределы требуемого» см. в комментарии к пунктам 7 и 8 статьи 2.

<sup>83</sup> См. комментарий к пункту 6 статьи 2.

250. В контексте соблюдения Сторонами обязательства заключать соглашения или другие договоренности в соответствии со статьей 9, от них требуется принимать в духе доброй воли все сообщения и контакты, которые на основе широкого сопоставления интересов и взаимного проявления доброй воли могли бы обеспечить прибрежным Сторонам наилучшие условия для заключения соглашений или договоренностей.<sup>84</sup>

## 2. Минимальные требования по соблюдению данного положения

251. Первыми шагами по выполнению пункта 1 статьи 9 Конвенции являются: определение трансграничных вод и критическое изучение связанных с ними существующих соглашений или других договоренностей на предмет их соответствия требованиям Конвенции. После проведения такого анализа прибрежным Сторонам следует инициировать обсуждение и начать переговоры о пересмотре существующих соглашений или заключении новых соглашений. В этих целях может оказаться полезным создание небольших рабочих групп открытого состава с участием всех заинтересованных сторон. Проведение совместных исследований трансграничных вод и бассейнов также может способствовать достижению соглашений или договоренностей, о которых идет речь. Важно обеспечить соответствие существующих и новых соглашений или договоренностей «трем требованиям», указанным выше.

252. Государству, являющемуся Стороной Конвенции, следует рассмотреть возможность заключения соглашений или договоренностей, о которых идет речь,

также с прибрежными государствами, которые не являются Сторонами Конвенции.

253. Прибрежным Сторонам рекомендуется определять воды, в отношении которых осуществляется сотрудничество, в соответствии с бассейновым подходом и стремиться к участию всех стран бассейна в обсуждаемых соглашениях. Заключение двусторонних соглашений, касающихся пограничных вод, представляется важным; однако, следует прилагать все усилия для обеспечения сотрудничества по всему трансграничному бассейну (или бассейнам). Если соглашения по всему бассейну между всеми прибрежными государствами достичь не удастся, сотрудничество может начинаться с заключения соглашения между несколькими прибрежными государствами с намерением в будущем привлечь к сотрудничеству все прибрежные страны.

254. Межправительственные организации могут содействовать диалогу прибрежных Сторон. ЕЭК ООН, Советствие Сторон Конвенции по трансграничным водам и ее секретариат играли и могут в дальнейшем играть полезную нейтральную роль в инициации процессов, ведущих к заключению соглашений по трансграничным водам, и содействию процессам такого рода.

255. Прибрежным Сторонам следует рассмотреть вопрос о доступе общественности к текстам проектов соглашений или других договоренностей и об участии общественности, включая НПО, в их разработке. НПО следует приглашать к участию во встречах в рамках межправительственных переговоров и представлению замечаний по проектам соглашений.



<sup>84</sup> См. комментарий к статье 3 Нью-Йоркской конвенции (Доклад Комиссии международного права о работе ее сорок шестой сессии 2 мая – 22 июля 1994 года, дополнение N10 (A/49/10), стр.160, 162-163).

### 3. Примеры

#### **ВСТАВКА 28. ИСТОРИЯ ДВУСТОРОННЕГО СОТРУДНИЧЕСТВА МЕЖДУ ЧЕШСКОЙ РЕСПУБЛИКОЙ И АВСТРИЕЙ ПО ВОПРОСАМ УПРАВЛЕНИЯ ТРАНСГРАНИЧНЫМИ ВОДАМИ**

Около 43-х процентов государственной границы между бывшей Чехословацкой Республикой и Австрией, общая протяженность которой составляла 249 километров, формировали водотоки или водоемы. Соглашение между Чехословацкой Республикой и Австрией, регулировавшее технические и экономические вопросы на пограничных участках рек Дунай, Морава и Дые было подписано 12 декабря 1928 года в Праге. В целях реализации этого Соглашения была создана совместная техническая комиссия, которая занималась исключительно вопросами технического и экономического характера и управления на пограничных участках рек Дунай, Морава и Дые. Эта работа охватывала, в частности, поддержание стока, защиту от наводнений и бедствий, связанных с таянием льда, и возведение противопаводковых сооружений.

Сотрудничество было прервано во время Второй мировой войны. После войны оно продолжилось, несмотря на то, что две страны оказались по разные стороны «железного занавеса». Более того, сфера сотрудничества была расширена и стала также включать восстановительные послепаводковые меры, судоходство, обмен гидрологическими и гидрографическими данными и вопросы качества воды и охраны вод. Сотрудничество также распространилось на малые реки, такие как Малше, Лужнице и Верхняя Влтава.

Соглашение по техническому и экономическому сотрудничеству на реках Дунай, Морава и Дые 1928 года уже не охватывало все возрастающее взаимодействие двух государств в области водного хозяйства. Поэтому 7 декабря 1967 года была подписана Конвенция между Чехословацкой Социалистической Федеративной Республикой и Австрией о регулировании вопросов водного хозяйства на трансграничных водах. В целях реализации этой Конвенции была учреждена чехословацко-австрийская комиссия по трансграничным водам. Особо значимым было положение Конвенции, согласно которому трансграничные воды также включали воды, прилежащие к государственной границе, если водохозяйственные меры, принимаемые на территории одной Стороны могли оказать серьезное вредное воздействие на состояние вод на территории другой Стороны. Это положение означало, например, что комиссия, созданная в рамках Конвенции, была уполномочена заниматься последствиями водохозяйственных мер, планируемых к реализации на внутренней территории в Южной Моравии, включая гидроинженерный комплекс «Новые Млыны» и другие гидросооружения в бассейнах рек Дые и Морава. Поскольку не по всем предлагаемым проектам стороны пришли к общему соглашению, некоторые из них не были реализованы. В дополнение к техническим и экономическим аспектам сотрудничества, все большую значимость приобретали вопросы охраны окружающей среды.

1 января 1993 года, когда Чешская и Словацкая Федеративная Республика прекратила свое существование, работу чехословацко-австрийской комиссии по трансграничным водам продолжила чешско-австрийская комиссия по трансграничным водам. Поскольку вопросы трансграничных вод, включая регулирование затрат, рассматривались чехословацко-австрийской комиссией отдельно по каждому из бассейнов – реки Морава, реки Дые, реки Верхняя Влтава (чешская часть) и реки Дунай (словацкая часть), то разделить сотрудничество в области водного хозяйства между Чешской Республикой и Республикой Словакией оказалось несложно. Поэтому сегодня чешско-австрийское сотрудничество в области охраны вод регулируется Конвенцией 1967 года.

Несмотря на то, что достаточно часто решение тех или иных вопросов, касающихся водных ресурсов, давалось непросто, обе Стороны всегда были заинтересованы находить подходящее решение и достигать согласия. О положительном характере этого долгосрочного сотрудничества свидетельствует тот факт, что сторонам ни разу не пришлось обращаться к процедуре арбитража, изложенной в положениях Конвенции об урегулировании споров, касающихся водных ресурсов.

**ВСТАВКА 29. ВЫПОЛНЕНИЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ПО ЗАКЛЮЧЕНИЮ СОГЛАШЕНИЙ: ПРИМЕР РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Российская Федерация разделяет трансграничные воды как со Сторонами Конвенции по трансграничным водам (Азербайджан, Беларусь, Казахстан, Латвия, Литва, Норвегия, Польша, Украина, Финляндия и Эстония), так и с государствами, не являющимися Сторонами Конвенции (Грузия, Китай, Корейская Народно-Демократическая Республика и Монголия). Российская Федерация подписала Конвенцию по трансграничным водам в г. Хельсинки 18 марта 1992 года и ратифицировала ее 2 ноября 1993 года.

Российская Федерация выступила правопреемником по ряду соглашений, заключенных Союзом Советских Социалистических Республик (СССР) со своими соседями, например, по Соглашению между СССР и Польской Народной Республикой о водном хозяйстве на пограничных водах (1964 года), по Соглашению между СССР и Норвегией о водной энергии реки Пасвик/Паатсоюки (1957 года), а также по Соглашению между СССР и Финляндией о пограничных водных системах (1964 года).

В 1990-е годы Российская Федерация заключила двусторонние соглашения по трансграничным водам с Казахстаном (в 1992 году, которое позднее было заменено соглашением 2010 года), Украиной (в 1992 году), Монголией (в 1995 году) и Эстонией (в 1997 году). Позднее были подписаны двусторонние соглашения с Беларусью (в 2002 году) и Китаем (в 2008 году). В 2010 году было подписано двустороннее соглашение с Азербайджаном, охватывающее вопросы использования и управления реки Самур. В некоторых случаях, двусторонние соглашения касались сотрудничества по отдельным вопросам, как, например, Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Эстонской Республики о сотрудничестве в области сохранения и использования рыбных запасов в Чудском, Теплом и Псковском озерах (1994 года).

Наряду с Беларусью и Таджикистаном, Российская Федерация является Стороной Соглашения об основных принципах взаимодействия в области рационального использования и охраны трансграничных водных объектов государств-участников Содружества Независимых Государств (1998 года).

Соглашение по трансграничным водам между Российской Федерацией и Грузией пока не заключено.

Российская Федерация участвовала в переговорах по разработке проектов бассейновых соглашений (пока не подписаны) для реки Западная Двина (Даугава) с Беларусью и Латвией, для реки Неман (Нямунас) с Беларусью и Литвой, а также для реки Днепр (Днипро) с Беларусью и Украиной.





**ВСТАВКА 30. СТРУКТУРА СОГЛАШЕНИЯ НА ПРИМЕРЕ РАМОЧНОГО СОГЛАШЕНИЯ ПО БАСЕЙНУ РЕКИ САВА**

В структуре Рамочного соглашения по бассейну реки Сава представлены наиболее общепринятые элементы двусторонних и многосторонних соглашений по трансграничным водам. Подписанное в 2002 году Боснией и Герцеговиной, Хорватией, Союзной Республикой Югославией и Словенией, Рамочное соглашение сегодня регулирует сотрудничество по устойчивому развитию бассейна реки Сава между Боснией и Герцеговиной, Хорватией, Сербией и Словенией. Основными задачами Соглашения являются создание международного режима судоходства на реке Сава и ее судоходных притоках, обеспечение устойчивого управления водами, а также предупреждение и ограничение рисков.

Соглашение состоит из преамбулы, нескольких частей и двух приложений. Часть первая, «Общие положения», содержит в себе определения (в частности, определение «бассейна реки Сава») и цели Соглашения. В части второй раскрываются общие принципы сотрудничества. Часть третья описывает сферы сотрудничества, такие как режим судоходства, устойчивое управление водными ресурсами, План управления бассейном реки Сава и влияние чрезвычайных ситуаций на водный режим. В четвертой части предусмотрен механизм сотрудничества. В ней описываются компетенция и задачи Сопредседателей Сторон и учреждается Международная комиссия по бассейну реки Сава с международной правосубъектностью, необходимой для осуществления возложенных на нее функций. Комиссия наделяется полномочиями по созданию секретариата. Вопросы финансирования Комиссии отражены в Рамочном соглашении. Часть пятая содержит положения об урегулировании споров. Заключительные положения в Части шестой касаются срока действия, вступления в силу, вопросов прекращения соглашения и выхода из соглашения, а также других заключительных моментов. Приложение I представляет собой Устав Международной комиссии по бассейну реки Сава. В приложении II содержится процедура арбитража.

Статья 30 и другие положения Рамочного соглашения напрямую предусматривают разработку Сторонами протоколов для регулирования отдельных сфер сотрудничества, предполагая поэтапный подход к усилению сотрудничества. Протокол о режиме судоходства, Протокол о предотвращении загрязнения вод, причиненного судоходством, и Протокол о защите от наводнений были приняты соответственно в 2002, 2009 и 2010 годах.

**ВСТАВКА 31. ГДЕ МОЖНО ОЗНАКОМИТЬСЯ С ДВУСТОРОННИМИ И МНОГОСТОРОННИМИ СОГЛАШЕНИЯМИ**

*Вторая оценка трансграничных рек, озер и подземных вод*,<sup>85</sup> подготовленная под эгидой Конвенции по трансграничным водам (<http://www.unesco.org/index.php?id=26343&L=0>), содержит наиболее актуальный перечень двусторонних и многосторонних соглашений по трансграничным водам в регионе ЕЭК ООН.

*FAOLEX* (<http://faolex.fao.org/faolex/index.htm>) – это база данных в режиме online, в которой содержатся соглашения, законы и нормативные акты со всего мира, главным образом, по вопросам продовольствия, сельского хозяйства и возобновляемых природных ресурсов. Соглашения о сотрудничестве по трансграничным водам занимают важное место в этой базе данных, поддерживаемой юридическим отделом Продовольственной и сельскохозяйственной организаций Объединенных Наций (ФАО). Полные тексты соглашений обычно представлены на языке оригинала с резюме на английском, французском и испанском языках.

База данных международных договоров о ресурсах пресных вод (<http://www.transboundarywaters.orst.edu/database/interfreshwatertreatdata.html>), являющаяся частью Базы данных к дискуссии о трансграничных ресурсах пресных вод, созданной кафедрой геонаук Орегонского государственного университета, включает в себя около 450 международных соглашений за период с 1820 по 2007 годы.

На портале *CAWATERinfo* (<http://www.cawater-info.net/library/index.htm>) размещена богатая электронная библиотека международных соглашений, связанных с водными ресурсами. Достоинством коллекции являются несколько текстов, включающих неофициальные переводы на русский язык.

<sup>85</sup> United Nations publication, Sales No E.11.II.E.15.

## В. СТАТЬЯ 9, ПУНКТ 2 – СОВМЕСТНЫЕ ОРГАНЫ

### СТАТЬЯ 9, ПУНКТ 2

2. Указанные в пункте 1 настоящей статьи соглашения или договоренности должны предусматривать учреждение совместных органов. Задачи этих совместных органов заключаются, в частности, и без ущерба соответствующим существующим соглашениям или договоренностям, в том чтобы:

- a) собирать, компилировать и оценивать данные с целью определения источников загрязнения, которые могут оказывать трансграничное воздействие;
- b) разрабатывать совместные программы мониторинга качественных и количественных показателей вод;
- c) составлять реестры и обмениваться информацией об источниках загрязнения, указанных в пункте 2 а) настоящей статьи;
- d) разрабатывать предельные нормы для сбросов сточных вод и оценивать эффективность программ по борьбе с загрязнением;
- e) разрабатывать единые целевые показатели и критерии качества воды с учетом положений пункта 3 статьи 3 настоящей Конвенции и предложения относительно соответствующих мер по поддержанию и, в случае необходимости, улучшению существующего качества воды;
- f) разрабатывать программы согласованных действий по снижению нагрузки загрязнения как из точечных источников (например, коммунально-бытовых и промышленных источников), так и диффузных источников (в особенности сельскохозяйственных);
- g) устанавливать процедуры оповещения и сигнализации;
- h) выступать в качестве форума для обмена информацией в отношении существующих и планируемых видов использования вод и соответствующих установок, которые могут оказывать трансграничное воздействие;
- i) содействовать сотрудничеству и обмену информацией о наилучших имеющихся технологиях в соответствии с положениями статьи 13 настоящей Конвенции, а также способствовать сотрудничеству в области научно-исследовательских программ;
- j) участвовать в осуществлении оценки воздействия на окружающую среду в отношении трансграничных вод на основе соответствующих международных норм.

### 1. Объяснения общего характера, анализ и уточнения

256. Пункт 2 статьи 9 закрепляет одно из трех обязательных требований, касающихся содержания обсуждаемых двусторонних или многосторонних соглашений или других договоренностей. В ней предусматривается учреждение совместных органов и перечислены их основные задачи. Это императивное положение отличает Конвенцию от практически всех других международных документов в данной области,<sup>86</sup> которые либо сами создают совместные органы, либо в мягких формулировках содержат рекомендации по организационным механизмам сотрудничества между прибрежными государствами. Логическое обоснование обязательства по созданию совместных органов заключается в том, что «управление системами международных водотоков посредством совместных институтов является не только все чаще встречающимся феноменом, но также практически незаменимой формой сотрудничества государств

водотока, если они стремятся приблизиться к оптимальному использованию и защите водных систем».<sup>87</sup> Выполнение упомянутого обязательства создает механизм, призванный помочь прибрежным Сторонам соблюдать Конвенцию, таким образом, предоставляя взаимные преимущества для вовлеченных прибрежных Сторон, поощряя дальнейшее более эффективное сотрудничество.

257. Выражение «должны предусматривать», содержащееся в первом предложении пункта 2 статьи 9 Конвенции, означает прямое обязательство прибрежных Сторон учреждать совместные органы в качестве неотъемлемого институционального элемента двустороннего или многостороннего режима, регулирующего сотрудничество по трансграничным водам между прибрежными Сторонами. С одной стороны, учреждение совместных органов не следует рассматривать как единственную форму институционального сотрудничества между прибрежными Сторонами; с

<sup>86</sup> Кроме, например, пересмотренного Протокола о совместно используемых водотоках в Сообществе развития стран Южной Африки 2000 года (Протокол SADC) – см. статью 5.3 (а).

<sup>87</sup> См. Ежегодник КМП, 1990 год, Т. II, (ч. 1), с. 49.

другой стороны, обязательство прибрежных Сторон предусматривать в соглашениях или других договоренностях учреждение совместных органов не означает, что каждое новое соглашение или другая договоренность между прибрежными Сторонами должны предусматривать создание нового совместного органа. Прибрежные Стороны могут уполномочить существующие совместные органы развивать дальнейшее сотрудничество в рамках последующих соглашений или других договоренностей.

258. В пункте 5 статьи 1 Конвенции содержится определение «совместного органа». Согласно этому определению, «совместный орган» означает любую двустороннюю или многостороннюю комиссию или другие соответствующие организационные структуры, предназначенные для осуществления сотрудничества между прибрежными Сторонами».

259. Совместные комиссии являются наиболее распространенной формой совместных органов между прибрежными государствами. Термин «совместная комиссия» является собирательным и также подразумевает, например, «совместную водную администрацию», «комитет», «совместную рабочую группу» и т.д. Хотя организационная структура совместной комиссии может различаться в соответствии с конкретными потребностями участвующих прибрежных государств, у большинства из них можно выделить наиболее часто встречающиеся черты, а именно:

- a) комиссия обычно является постоянным органом, проводящим встречи с достаточно регулярными интервалами;
- b) комиссия обычно состоит из представителей прибрежных государств, возглавляемых, как правило, должностными лицами, наделенными правительствами полномочиями в этих целях;
- c) представительство государств в совместной комиссии необязательно ограничено представителями водохозяйственных органов и может также включать должностных лиц из различных министерств и ведомств, региональных и местных или муниципальных органов власти;
- d) комиссия может иметь в своем составе орган(ы), принимающий(ие) решения, исполнительный(ые) орган(ы) и вспомогательные органы, например, рабочие группы или группы экспертов, отделы мониторинга, сбора и обработки данных;
- e) комиссия часто располагает секретариатом. Работа совместной комиссии может быть до-

полнена учреждением ревизионной комиссии, сети национальных отделений, консультативной группы доноров, информационного центра, тренингового центра или наблюдателей. Практика последнего времени показывает, что совместные комиссии допускают все большее участие представителей частного сектора и общественности, включая НПО.

260. Другой структурой, предназначенной для осуществления сотрудничества между прибрежными государствами, является институт «Уполномоченных по трансграничным водам».<sup>88</sup> Этой практике следуют, в основном, в Центральной Европе, в Восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии. Уполномоченный по трансграничным водам – это должностное лицо из водохозяйственного органа, органа охраны окружающей среды или иного соответствующего национального органа, назначенное национальным правительством для содействия и координации выполнения соглашения по трансграничным водам от имени этого прибрежного государства. Уполномоченные по трансграничным водам проводят совещания на регулярной основе. У них могут быть секретари для оказания содействия их работе. Уполномоченные по трансграничным водам могут по собственному усмотрению создавать рабочие группы, привлекать экспертов и вовлекать в свою деятельность научные круги, частный сектор и общественность. Уполномоченные по трансграничным водам часто полагаются в своей работе преимущественно на министерство/ведомство, которое они представляют, действуя как координационный пункт на межминистерском или межведомственном уровне.

261. В пункте 2 статьи 9 перечислены задачи, стоящие перед совместным органом. Этим положением Конвенция поощряет достижение общей последовательности и совместимости между различными формами институционального сотрудничества в рамках ее правового режима. Таким образом, список отражает ключевой набор задач, которые должны составлять сферу полномочий и ответственности любого совместного органа. Однако прибрежные Стороны по собственному усмотрению могут корректировать приоритеты совместных органов в соответствии со своими потребностями. Это далее подтверждается термином «в частности» в пункте 2 статьи 9, согласно которому список задач не является исчерпывающим. Данный момент соответствует рамочному характеру Конвенции, позволяющему прибрежным Сторонам приспособить свои институциональные рамки сотрудничества к конкретным потребностям в том или ином водном бассейне. Это подразумевает возможность изменения с течением времени функций и полномочий совмест-

<sup>88</sup> Данный термин не следует путать с термином «Уполномоченный / полномочный представитель», которым иногда называется глава делегации в совместной комиссии.

ного органа или возложения на него дополнительных задач.

262. Выражение «без ущерба соответствующим соглашениям или договоренностям» в обсуждаемом положении указывает на то, что список задач, который содержится в этом положении, следует рассматривать в качестве дополняющего задачи или сферу деятельности совместного органа, действующего в рамках соглашений или других договоренностей между прибрежными Сторонами, существующих на момент вступления Конвенции в силу для этих прибрежных Сторон.

263. При выполнении задач, перечисленных в пункте 2 статьи 9, совместному органу следует должным образом учитывать деятельность, осуществляемую в связи с соответствующими положениями Конвенции, как указано далее:<sup>89</sup>

- собирать, компилировать и оценивать данные с целью определения источников загрязнения, которые могут оказывать трансграничное воздействие (статья 11; пункты 1 (а) и (с) статьи 13; статья 6);
- разрабатывать совместные программы мониторинга качественных и количественных показателей вод<sup>90</sup> (статья 4; статья 11; пункт 1 (b) статьи 3; пункт 1 (а) статьи 13);
- составлять реестры и обмениваться информацией об источниках загрязнения (пункт 1 (а) статьи 3; пункты 1 (с) и (е) статьи 13; пункт 2 статьи 11);
- разрабатывать предельные нормы содержания загрязнителей для сточных вод (пункт 3 статьи 3; пункты 1 (е) и 2 статьи 13; пункт 2 статьи 11);
- оценивать эффективность программ по борьбе с загрязнением (пункты 1 (а) и (b) статьи 3; пункт 4 статьи 11);
- разрабатывать единые целевые показатели и критерии качества воды (пункт 3 статьи 3; Приложение III; статья 12);
- разрабатывать предложения относительно соответствующих мер по поддержанию и, в случае

необходимости, улучшению существующего качества воды (пункты 2 (b) и 7 статьи 2; пункты 1 (d) и (i) статьи 3; пункт 1 (f) статьи 5; статья 12);

- разрабатывать программы согласованных действий по снижению нагрузки загрязнения как из точечных источников (например, коммунально-бытовых и промышленных источников), так и диффузных источников (в особенности сельскохозяйственных) (пункты 3 и 6 статьи 2; пункты 1 (а), (b), (е), (f), (g) статьи 3; статья 12);
- устанавливать процедуры оповещения и сигнализации (статья 14; пункт 1 (j) статьи 3);
- выступать в качестве форума для обмена информацией в отношении существующих и планируемых видов использования вод и соответствующих установок, которые могут оказывать трансграничное воздействие (статья 6; статья 10);
- содействовать сотрудничеству и обмену информацией о наилучших имеющихся технологиях (пункт 7 статьи 1; Приложение I; пункты 1 (с) и (f) статьи 3; пункт 2 статьи 3; статья 6; пункт 1 (b) статьи 13; пункт 4 статьи 13; пункт 1 (g) статьи 3; Приложение II);
- способствовать сотрудничеству в области научно-исследовательских программ (статья 5; пункт 1 (b) статьи 13; статья 12);
- участвовать в осуществлении ОВОС в отношении трансграничных вод на основе соответствующих международных норм<sup>91</sup> (пункт 1 (h) статьи 3);
- служить форумом для консультаций между прибрежными Сторонами в смысле статьи 10.<sup>92</sup>

264. Поскольку рассматриваемые соглашения или другие договоренности могут касаться «водосбора или его части (частей)» (пункт 1 статьи 9), и прибрежные Стороны призваны вырабатывать политику, программы и стратегии, «охватывающие соответствующие водосборы или их части» (пункт 6 статьи 2), сфера деятельности совместных органов может распространяться на весь водосбор, его часть (части), более чем один водосбор или все трансграничные

<sup>89</sup> Также см. комментарии к соответствующим положениям в этом Руководстве.

<sup>90</sup> Более подробные указания по совместному мониторингу и оценке изложены в публикации «Стратегический подход к мониторингу и оценке трансграничных рек, озер и подземных вод» (ECE/MP.WAT/20), а также в руководящих принципах мониторинга и оценки трансграничных рек, озер и подземных вод, разработанных в рамках Конвенции (доступны на: <http://www.unepce.org/env/water/publications/pub74.htm>).

<sup>91</sup> Следует подчеркнуть, что Конвенция не требует от совместного органа проводить ОВОС, а лишь предусматривает его участие в осуществлении ОВОС. При выполнении этого положения пункта 2 статьи 9 следует надлежащим образом учитывать соответствующие положения, закрепленные в Конвенции Эспо.

<sup>92</sup> См. комментарий к статье 10.

воды между прибрежными Сторонами, участвующими в таких органах. В случае, когда в рамках одного водосбора существуют два или более совместных органа, Конвенция предусматривает, что «они стремятся скоординировать свою деятельность, с тем чтобы способствовать укреплению мер по предотвращению, ограничению и сокращению трансграничного воздействия в рамках этого водосбора» (пункт 5 статьи 9). Поскольку сотрудничество также направлено на охрану морской среды, совместные органы, созданные на основании Конвенции, «предлагают совместным органам, учрежденным приморскими государствами [...] сотрудничать с целью согласования их работы» (пункт 4 статьи 9) в целях предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия и охраны морской среды.

## 2. Минимальные требования по соблюдению данного положения

265. При разработке и ведении переговоров по новым соглашениям или другим договоренностям прибрежные Стороны должны обеспечить, чтобы соглашения предусматривали создание совместного органа. Последнему должно быть поручено выполнение, по меньшей мере, перечисленного в Конвенции перечня задач. Если в существующих соглашениях или других договоренностях не предусматривается создание совместных органов, прибрежные Стороны должны предпринять шаги, чтобы соответствующим образом изменить эти инструменты. Прибрежные Стороны могут руководствоваться поэтапным подходом в определении задач учреждаемых ими совместных органов, с тем чтобы в конечном итоге охватить все указанные в Конвенции задачи.

266. Международная практика свидетельствует о многообразии существующих совместных органов с точки зрения их компетенции, полномочий, состава и органов. Они могут быть двусторонними или многосторонними; они могут отвечать за отдельный водоток или за все трансграничные воды, разделяемые Сторонами; они могут заниматься всеми видами хозяйственной деятельности и использования или акцентировать внимание на отдельных областях управления и использования водных ресурсов; они могут предусматривать наивысший уровень представительства в межгосударственных отношениях (вплоть до глав государств) или привлечение только технических экспертов; они могут просто служить каналом связи и передачи информации или же на них может быть возложен гораздо более широкий круг обязанностей, включая урегулирование споров. Никакой единой мо-

дели сотрудничества, которая бы подходила ко всем ситуациям, не существует. Это разнообразие является главным достоинством и представляет собой следствие колоссального многообразия политической обстановки и физических факторов, разного происхождения и компетенции органов, а также перечня текущих и возникающих проблем, которые им приходится решать.

267. В то же время, есть некоторые черты, которые являются весьма существенными для эффективности совместных органов. К ним относятся: широкая компетенция и представительство разных органов и служб, которые позволяют реализовывать комплексное управление водными ресурсами; четко определенные полномочия совместного органа; наличие организационной структуры, позволяющей не только готовить и принимать решения, но и обеспечивать их выполнение. К таким принципам также относятся: эффективные механизмы сотрудничества совместного органа с национальными органами власти; четкие механизмы представления отчетности; наличие финансовых средств на осуществление совместных программ и поддержание организационной структуры; обеспечение механизмов участия общественности и заинтересованных сторон в деятельности совместного органа. Важно также стремиться обеспечить участие в совместном органе всех государств бассейна. Заключение двусторонних соглашений и создание совместных органов на двусторонней основе важно, однако не может подменять собой сотрудничество по всему трансграничному бассейну (или бассейнам).<sup>93</sup>

268. В общем, в соглашении или другой договоренности, предусматривающей создание совместного органа, следует в явно выраженной форме отразить, в частности, сферы деятельности, цели, функции, задачи и полномочия этого органа, его правовой статус, географический охват сферы деятельности, организационную структуру, финансовые вопросы и механизмы представления отчетности. Следует также предусмотреть положения, обеспечивающие участие общественности. Совместным органам должно быть предоставлено право разрабатывать свои собственные правила процедуры и другие документы внутреннего характера (финансовые правила, должностные инструкции, положения о наблюдателях и т.д.), необходимые в их работе.

<sup>93</sup> «Речные бассейновые комиссии и иные институциональные механизмы в области трансграничного водного сотрудничества», ЕЖ ООН, 2009 год, серия «Укрепление потенциала водного сотрудничества в Восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии».

### 3. Примеры

#### **ВСТАВКА 32. КАК УПОЛНОМОЧЕННЫЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И УКРАИНЫ КООРДИНИРУЮТ СОТРУДНИЧЕСТВО ПО ТРАНСГРАНИЧНЫМ ВОДАМ**

Соглашение между Правительством Украины и Правительством Российской Федерации о совместном использовании и охране трансграничных водных объектов было подписано в 1992 году. В целях содействия выполнению соглашения каждая Сторона назначает Уполномоченного и двух его заместителей. В 2011 году Уполномоченными являлись: со стороны Российской Федерации – Заместитель руководителя Федерального агентства водных ресурсов, а со стороны Украины – Председатель Государственного агентства водных ресурсов.

Уполномоченные проводят совещания один раз в год. При необходимости, они могут созывать внеочередные совещания. Итоги всех совещаний отражаются в протоколах. Основными вопросами на повестке дня совещаний Уполномоченных являются: подготовка и пропуск весеннего половодья, результаты общего контроля качества поверхностных и подземных вод по гидрохимическим и радиологическим показателям, обмен оперативной информацией, отработка плана общих действий в результате возможного возникновения чрезвычайных ситуаций, рассмотрение международных программ по оздоровлению реки Днепр (Днипро), программы и мероприятия по оздоровлению и восстановлению малых трансграничных рек.

В рамках соглашения 1992 года проводятся встречи смешанных украино-российских рабочих групп и совещания заместителей Уполномоченных. Смешанные рабочие группы состоят из представителей бассейновых управлений, лабораторий мониторинга вод и почв гидрогеолого-мелиоративных экспедиций Государственного агентства водных ресурсов Украины, отделов водных ресурсов нескольких областей Российской Федерации, Московско-Окского бассейнового водного управления и Клинецкой гидрохимической лаборатории Федерального государственного водохозяйственного управления «Центррегионводхоз» Российской Федерации. К компетенции смешанных рабочих групп, в частности, относится:

- разработка и реализация планов мероприятий по восстановлению и охране трансграничных водных объектов бассейна реки Днепр (Днипро);
- укрепление сотрудничества по реализации согласованных программ мониторинга поверхностных вод трансграничных водных объектов бассейна, применение методик наблюдений и измерений, процедур обработки и оценки качества вод, а также обмен оперативной информацией между странами по программе «Трансгидрохим»;
- организация работ по подготовке и пропуску весеннего половодья на трансграничных реках;
- оперативный обмен гидрологической информацией, данными о водохозяйственной обстановке и природно-техническом состоянии водных объектов и гидротехнических сооружений, а также прогнозирование возможных изменений;
- принятие оперативных решений при возникновении чрезвычайных ситуаций, связанных с загрязнением поверхностных вод и авариями на гидротехнических сооружениях, и научно-обоснованная подготовка рекомендаций обеспечения безопасного водопользования.

Примером деятельности по выполнению Соглашения может служить работа в бассейне реки Северский Донец и по рекам Приазовья. Здесь ведется активное сотрудничество Северско-Донецкого бассейнового управления водных ресурсов (Украина) и Донского бассейнового водного управления (Российская Федерация), с привлечением администраций пограничных областей Российской Федерации и Украины. Разработана Межрегиональная программа экологического оздоровления бассейна Северского Донца в рамках Совета руководителей приграничных областей Республики Беларусь, Российской Федерации и Украины. Осуществляется программа совместного аналитического контроля гидрохимического состояния водных объектов, установлены требования по соблюдению гидрологических и гидрохимических показателей в пограничных створах. С 2005 года осуществляется взаимный обмен результатами анализов с применением системы обмена данными о состоянии трансграничных водных ресурсов, разработанной Северско-Донецким бассейновым управлением водных ресурсов и Донским бассейновым водным управлением.

В ходе реализации соглашения Стороны каждую неделю предоставляют друг другу данные о режимах работы водохранилищ в пограничных районах: Белгородского (Российская Федерация) и Печенежского (Украина) на реке Северский Донец; Старооскольского (Российская Федерация) и Червонооскольского (Украина) на реке Оскол; Штеровского (Украина) на реке Миус; Зуевского (Украина) на реке Кринка; Довжанского (Украина) на реке Кундрюча.

### **ВСТАВКА 33. СОВМЕСТНАЯ ФИНЛЯНДСКО-РОССИЙСКАЯ КОМИССИЯ ПО ИСПОЛЬЗОВАНИЮ ПОГРАНИЧНЫХ ВОДНЫХ СИСТЕМ**

Сотрудничество между Финляндией и Российской Федерацией в рамках Совместной финляндско-российской комиссии по использованию пограничных водных систем представляет собой превосходный пример успешного двустороннего сотрудничества по трансграничным водам. Комиссия была создана на основе Соглашения между Финляндией и Советским Союзом о пограничных водных системах 1964 года (принятого позже Российской Федерацией) и начала свою работу в 1966 году. И хотя соглашению, которым была основана комиссия, более полвека, комиссия полностью соответствует положениям Конвенции по трансграничным водам.

Комиссия состоит из 12 членов. Финляндия и Российская Федерация назначают по шесть членов и предоставляют в распоряжение комиссии экспертов и секретарей. Практическая работа комиссии, в основном, осуществляется двумя рабочими группами: группой комплексного управления водами и группой охраны вод.

В задачу комиссии входит решение всех вопросов, регулируемых Соглашением между Финляндией и Российской Федерацией. Соглашение распространяется на все виды использования водных ресурсов 20 трансграничных водных систем. Оно запрещает, в частности, внесение изменений в расположение водных систем, загрязнение водных систем и блокировку главных фарватеров. Его положения также охватывают вопросы мониторинга качества воды и общие положения относительно возмещения в случае причинения ущерба. Это означает, что комиссия рассматривает по просьбе Договаривающихся Сторон или по своей собственной инициативе весь спектр вопросов, связанных с использованием трансграничных водных систем. Кроме того, она осуществляет наблюдение за исполнением Соглашения и мониторинг качества вод в трансграничных водных системах.

Финляндия и Российская Федерация могут договориться о том, чтобы передать вопросы относительно запрета загрязнения (статья 4 Соглашения) или изменения в расположении или свободном стоке воды водного пути (статья 2) на рассмотрение комиссии для принятия решения или вынесения заключения. Решения комиссии принимаются единогласно и являются обязательными для обеих Договаривающихся Сторон. Если комиссия не может достичь консенсуса, она передает вопрос на рассмотрение правительств Финляндии и Российской Федерации (пока этого не требовалось). Заключения комиссии не являются обязательными в отношении, например, результатов национальной процедуры выдачи разрешений, но они имеют большое значение при принятии решений на внутригосударственном уровне.

Сотрудничество в рамках комиссии всегда было успешным и пользуется уважением, особенно в сфере охраны водных ресурсов. Например, сегодняшние объемы загрязнения трансграничных вод со стороны финской целлюлозно-бумажной промышленности – лишь малая доля по сравнению с уровнем начала 1970-х годов. Одним из наиболее значительных результатов сотрудничества стали Правила попусков из озера Сайма и реки Вуокса, принятые в 1991 году. Правила позволяют оперативно и гибко изменять режим попусков в процессе управления рисками наводнений и засух.



**ВСТАВКА 34. СОВМЕСТНЫЕ КОМИССИИ ПО ТРАНСГРАНИЧНЫМ ВОДАМ МЕЖДУ ВЕНГРИЕЙ И СОСЕДНИМИ ГОСУДАРСТВАМИ**

До политических перемен в Европе в 1980-е годы у Венгрии было пять государств-соседей (Австрия, Румыния, Советский Союз, Чехословакия и Югославия) и со всеми были заключены соглашения по вопросам, касающимся трансграничных вод. Сегодня Венгрия граничит с семью государствами (Австрия, Румыния, Сербия, Словакия, Словения, Украина и Хорватия). При этом, только одно из них не изменило своего официального названия (Австрия) и лишь два государства обладают теми же территориями (Австрия и Румыния).

Сегодня, Венгрия участвует в семи действующих соглашениях и, соответственно, в работе семи совместных комиссий по трансграничным водам (далее – совместные органы). С Хорватией и Словенией Венгрия подписала новые соглашения о совместных органах в 1994 году; с Украиной – в 1998 году; с Румынией – в 2003 году. В стадии подготовки находится новое, более современное соглашение со Словакией. Как и новое соглашение с Румынией, оно будет основываться на ВРД ЕС и на Конвенции по охране реки Дунай, далее развивая рамочные положения Конвенции по трансграничным водам.

Общей схемой для совместных органов является то, что каждый из них состоит из венгерской делегации и делегации другой Договаривающейся Стороны. Каждый глава делегации – уполномоченный – имеет одного или двух заместителей, назначенных соответствующим правительством. Главы (уполномоченные) этих совместных органов в Венгрии номинируются Министерством развития села и наделяются полномочиями Министерством иностранных дел. В соседних странах глава совместного органа также номинируется министерством, занимающимся вопросами водных ресурсов или окружающей среды. Постоянного секретариата у этих совместных органов не существует. С каждой стороны назначен «секретарь по трансграничным вопросам», который несет ответственность за координацию сотрудничества и отслеживание выполнения решений совместного органа. Данные сотрудники не являются независимыми; как правило, они работают в организации, имеющей отношение к проблемам водных ресурсов (министерстве или региональном управлении) и упомянутые обязанности являются лишь частью их должностных обязанностей. Как правило, совместные органы проводят одно совещание в год, на котором председательствуют главы делегаций и еще одно – под председательством их заместителей. В отдельных случаях проводятся внеочередные совещания. В рамках совместных органов формируются подкомитеты, группы экспертов или рабочие группы по отдельным рекам и/или функциям (например, подкомитет по реке Иполи (Венгрия-Словакия) и подкомитет по водному хозяйству и гидрометеорологии (Венгрия-Румыния)). Они также проводят одно или два совещания в год.

Количество и компетенция подкомитетов у каждого совместного органа разные. В некоторых случаях, совместные органы создавали временные подкомитеты (например, подкомитет по разработке нового соглашения по трансграничным водам (Венгрия-Румыния)).

Сотрудничество Венгрии по трансграничным водам имеет относительно долгую историю, поскольку берет свое начало с Версальского мирного договора, которым завершилась Первая мировая война, когда были образованы новые границы, пересекавшие водозаборы и превращавшие внутригосударственные воды в международные. В связи с характером проблем, стоявших в то время на повестке дня, соглашения были направлены (и в некоторых случаях все еще направлены) на решение вопросов безопасности в условиях паводков, дренажа избыточных вод, финансовых вопросов и т.д. После Второй мировой войны были подписаны новые соглашения, однако какая-либо общая основа у них отсутствовала; поэтому как в структуре соглашений, так и в структуре совместных органов присутствовали различия. Первая возможность подвести общую основу под этими соглашениями возникла со вступлением в силу Конвенции по трансграничным водам и Конвенции по охране реки Дунай в 1996 и 1998 годах, соответственно, за чем последовала в 2000 году ВРД ЕС, привнесшая новые элементы во все отношения. Однако даже среди новых и/или усовершенствованных соглашений с семью соседними государствами сохраняются некоторые различия. В рамках двусторонних соглашений по трансграничным водам вопросы обмена гидрологической информацией и данными о качестве воды, защиты от наводнений и аварийных ситуаций, влияющих на качество воды, и т.д. регулируются более подробно путем принятия совместно разработанных положений или правил.

Сфера сотрудничества постепенно расширялась, от исключительно противопаводкового контроля до управления водными ресурсами и вопросов качества воды. В дальнейшем, предполагается уделять больше внимания вопросам, связанным с подземными водами.

Все соглашения регламентируют вопросы мониторинга и оценки, но, конечно, по-разному. Во всех совместных органах есть подгруппы по качеству поверхностных вод. Гидрологическая деятельность по большей части в отношении поверхностных вод присутствует в работе совместных органов с самого начала.

У совместных органов есть специальные правила по обмену данными. В качестве первого шага, происходит оперативный обмен данными; далее – прогнозирование паводковых явлений; затем – совместный отбор проб стоков и массивов данных; и, наконец, совместная оценка данных.

В начале территориальная сфера действия соглашений охватывала только участки в несколько километров по обеим сторонам государственных границ. Сегодня сфера сотрудничества постепенно расширяется с тем, чтобы охватывать весь водосбор.



## С. СТАТЬЯ 10 – ПРОВЕДЕНИЕ КОНСУЛЬТАЦИЙ

### СТАТЬЯ 10

Консультации проводятся между прибрежными Сторонами на основе взаимности, доброй воли и добрососедства по просьбе любой такой Стороны. Цель таких консультаций заключается в развитии сотрудничества по вопросам, охватываемым положениями настоящей Конвенции. Любые такие консультации проводятся с помощью учреждаемого в соответствии со статьей 9 настоящей Конвенции совместного органа в тех случаях, когда он существует.

#### 1. Объяснения общего характера, анализ и уточнения

269. Статья 10 является частным примером общего обязательства сотрудничества, закрепленного в пункте 6 статьи 2 Конвенции. Статья 10 предусматривает, что «цель таких консультаций заключается в развитии сотрудничества по вопросам, охватываемым положениями настоящей Конвенции». Это предполагает, что консультации являются как самостоятельной формой сотрудничества, так и средством содействия дальнейшему развитию сотрудничества в других формах.

270. Принцип, согласно которому соседним государствам следует обсуждать посредством консультаций вопросы, представляющие общий интерес, является принципом общего обычного права, закрепленным в обобщенной дипломатической и договорной практике, касающейся двусторонних соглашений о дружбе и добрососедстве. В международной охране окружающей среды к этому общему принципу добавляется еще один уточняющий аспект, а именно тот факт, что каждое государство обязано консультироваться со своим соседом в том случае, если оно намечает деятельность, которая вероятно вызовет трансграничное воздействие. Принцип 19 Рио-де-Жанейрской декларации предусматривает, что «Государства направляют государствам, которые могут оказаться затронутыми, предварительные и своевременные уведомления и соответствующую информацию о деятельности, которая может иметь значительные негативные трансграничные последствия, и проводят консультации с этими государствами на раннем этапе и в духе доброй воли». На панъевропейском уровне этот принцип является ключевым положением Конвенции Эспо, закрепленным в ее статье 5.

271. В статье 10 Конвенции по трансграничным водам предусмотрена общая обязанность проведения консультаций по просьбе любой из прибрежных Сторон. Ее сфера применения носит общий характер, в том смысле, что она не ограничивается исключительно случаями конкретных видов деятельности, которые вероятно могут иметь трансграничное воздействие.

#### 2. Минимальные требования по соблюдению данного положения

272. В обсуждаемом положении предусматривается обязательство вступать в консультации по просьбе любой из прибрежных Сторон. В положении не предусмотрено объективного критерия – такого, как неминуемая угроза трансграничного воздействия – в качестве предварительного условия или обстоятельства, влекущего проведение консультаций. На практике это означает, что прибрежная Страна, к которой обращена просьба, в принципе не может ее игнорировать под предлогом того, что отсутствуют какие-либо веские основания для подачи просьбы о начале консультаций. Консультации должны проводиться без излишнего промедления после получения просьбы и, учитывая общий характер статьи 10, могут затрагивать не только возможные чрезвычайные обстоятельства, но и обычные вопросы повседневного сотрудничества, такие как обмен информацией или совместные мониторинг и оценка.

273. Согласно статье 10, консультации проводятся с помощью совместного органа, учреждаемого в соответствии с пунктом 2 статьи 9, конечно, в тех случаях, когда такой орган существует. Это обязательство представляет собой новаторский элемент по отношению к общей практике. В качестве доказательства последнего можно привести статью 5 Конвенции Эспо, в соответствии с которой консультации «могут проводиться» через совместный орган. В статье 10 Конвенции по трансграничным водам четко выражено намерение разработчиков Конвенции сделать совместные органы основным каналом сотрудничества прибрежных Сторон. Таким образом, статья 10 также может представлять собой правовое основание созыва внеочередных совещаний совместных органов, созданных в соответствии со статьей 9 Конвенции. Такой порядок предусмотрен во многих двусторонних или региональных соглашениях о водах.

274. В случае, когда соглашений или договоренностей, о которых говорится в статье 9, еще не существует, переговоры и заключение таких соглашений или договоренностей должны быть приоритетным вопросом в контексте упомянутых консультаций.

275. В соответствии со статьей 10, консультации проводятся на основе взаимности, доброй воли и добрососедства. Это означает, что они должны представлять собой не формальный обмен мнениями, а содержательный процесс, при котором каждая прибрежная

Сторона должна вести себя таким образом, чтобы учитывать законные интересы другой Стороны. Это положение отражает общее обычное право, также закрепленное в пункте 2 статьи 17 Нью-йоркской конвенции.

### 3. Примеры

#### **ВСТАВКА 35. КОНСУЛЬТАЦИИ ПО ВЫПОЛНЕНИЮ ВОДНОЙ РАМОЧНОЙ ДИРЕКТИВЫ ЕС В БАССЕЙНЕ РЕКИ РЕЙН**

Когда ВРД ЕС вступила в силу в 2000 году, государства в бассейне реки Рейн обсудили вопрос о том, как организовать сотрудничество и координацию по выполнению этой Директивы. Незадолго до этого, в 1999 году, была подписана новая Конвенция по защите Рейна (Рейнская конвенция), но она охватывала только прибрежные рейнские государства (Германия, Люксембург, Нидерланды, Франция и Швейцария, а также Европейское Сообщество), т.е. не все государства бассейна. Австрия, Лихтенштейн и Валлонский регион Бельгии расположены в бассейне реки Рейн, но не являются Сторонами Рейнской конвенции. Начало повторных переговоров по этому инструменту не могло стать решением проблемы, поскольку это заняло бы слишком много времени.

По этой причине, в 2001 году государства пришли к прагматичному решению проблемы путем создания так называемого «Координационного комитета» – не при помощи международного соглашения, а решением конференции министров. Комитету было поручено координировать деятельность всех государств бассейна реки Рейн по ВРД ЕС. Швейцария, не являющаяся государством-членом ЕС, согласилась сотрудничать в рамках Комитета на добровольной основе. В начале, Международная комиссия по защите Рейна (МКЗР) и Координационный комитет проводили параллельные заседания для решения соответствующих вопросов. Через несколько лет стало очевидно, что по множеству вопросов Рейнская конвенция и ВРД ЕС пересекаются, и поэтому нет никакого смысла дважды обсуждать и принимать решения в рамках МКЗР и Координационного комитета. С 2006 года и далее проводится только одно совместное заседание. Несмотря на это, существуют отдельные положения по вопросам финансирования, а правила процедуры МКЗР не действуют в отношении государств, не являющихся членами МКЗР.

На сегодня, результатами совместного обсуждения по ВРД ЕС являются международные доклады о состоянии водных объектов, программы мониторинга и международная часть Плана управления бассейном реки Рейн.

#### **ВСТАВКА 36. НАЦИОНАЛЬНЫЕ ДИАЛОГИ ПО ВОПРОСАМ ВОДНОЙ ПОЛИТИКИ**

Национальные диалоги по вопросам водной политики в области комплексного управления водными ресурсами (КУВР), а также водоснабжения и канализации представляют собой основной механизм действия Водной Инициативы Европейского Союза (ВИЕС) в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. Эта инициатива была провозглашена на Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию в Йоханнесбурге в 2002 году. ЕЭК ООН выступает стратегическим партнером по поддержке процесса диалогов по вопросам политики в области КУВР, а Организация экономического сотрудничества и развития выступает стратегическим партнером в диалогах по вопросам политики в области водоснабжения и канализации, а также экономических и финансовых аспектов управления водными ресурсами.

Процесс диалогов в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии охватывает тематику, специфичную для каждого государства, включая вопросы сотрудничества по трансграничным водам. Основное внимание уделяется оказанию помощи по укреплению КУВР в соответствии с принципами Конвенции по трансграничным водам, Протокола по проблемам воды и здоровья, ВРД ЕС и других инструментов ЕЭК ООН и ЕС. В состав национальных Руководящих комитетов входят все соответствующие министерства (обычно представленные на уровне заместителей министра или иных должностных лиц высшего звена), ведомства и учреждения (включая научные круги), а также НПО.

Национальные диалоги по вопросам водной политики становятся дополнительным средством «консультаций прибрежных государств». Это имеет место в Кыргызстане, где в число заинтересованных сторон процесса диалога входят представители совместной комиссии Кыргызстана и Казахстана по рекам Чу и Талас.<sup>94</sup> В Республике Молдова и в Украине повестка дня соответствующих Руководящих комитетов зачастую включает вопросы трансграничного водного сотрудничества.

<sup>94</sup> Комиссия Республики Казахстан и Кыргызской Республики по использованию водохозяйственных сооружений межгосударственного пользования на реках Чу и Талас.

**ВСТАВКА 37. ОПЫТ, ПОЛУЧЕННЫЙ В РАМКАХ МЕЖДУНАРОДНОЙ КОМИССИИ ПО ОХРАНЕ РЕКИ ДУНАЙ**

Консультации между договаривающимися Сторонами Конвенции по охране реки Дунай проводятся регулярно на совещаниях МКОРД. Официально принятые наблюдатели в МКОРД также имеют право участвовать в обсуждении. Повестка дня очередных (ежегодных) совещаний предоставляет постоянную возможность делиться информацией о проектах, имеющих отношение к трансграничному сотрудничеству, или проектах, имеющих возможное трансграничное влияние или последствия. МКОРД является форумом для дискуссий и обмена информацией и мнениями, а также может выработать резолюции по указанным вопросам. Вместе с тем, она не действует в роли органа по разрешению споров или суда.

Регулярный обмен информацией и диалог обеспечивают обмен информацией «из первых рук» и в то же время могут способствовать укреплению взаимопонимания. Окончательное решение по любому спорному вопросу в отношении проектов с возможными трансграничными последствиями, тем не менее, должно быть найдено заинтересованными сторонами в соответствии с действующими нормами международного и национального права.

Примерами такого рода функций/роли совместного органа являются обсуждения глубоководного судоходного канала Дунай–Черное море (Румыния и Украина) и нефтеперерабатывающего завода в Джурджулешть (Республика Молдова и Украина). Подробная информация размещена на веб-сайте МКОРД ([www.icpdr.org](http://www.icpdr.org)).



**D. СТАТЬЯ 11 – СОВМЕСТНЫЕ ПРОГРАММЫ МОНИТОРИНГА И СОВМЕСТНАЯ ИЛИ СКООРДИНИРОВАННАЯ ОЦЕНКА****СТАТЬЯ 11**

1. В рамках общего сотрудничества, упомянутого в статье 9 настоящей Конвенции, или конкретных договоренностей прибрежные Стороны разрабатывают и осуществляют совместные программы мониторинга состояния трансграничных вод, включая паводки и ледяные заторы, а также трансграничного воздействия.
2. Прибрежные Стороны согласовывают параметры загрязнения и перечни загрязнителей, за сбросами и концентрациями которых в трансграничных водах ведется регулярное наблюдение и контроль.
3. Прибрежные Стороны проводят через регулярные промежутки времени совместно или в координации друг с другом оценку состояния трансграничных вод, а также эффективности мер, принимаемых для предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия. Результаты этих оценок доводятся до сведения общественности в соответствии с положениями, содержащимися в статье 16 настоящей Конвенции.
4. В этих целях прибрежные Стороны согласовывают правила, касающиеся разработки и применения программ мониторинга, систем измерения, приборов, аналитических методов, процедур обработки и оценки данных, а также методов регистрации сбросов загрязнителей.

**1. Объяснения общего характера, анализ и уточнения**

276. Получаемая при помощи совместно организованных программ мониторинга информация является основополагающей частью процесса комплексного управления водами во всем речном бассейне или на двусторонних трансграничных водах. Она помогает лицам, принимающим решения, предлагать и внедрять соответствующие меры по предотвращению, ограничению и сокращению трансграничного воздействия и позволяет устанавливать их эффективность для водных ресурсов и окружающей среды. Конвенция предписывает прибрежным Сторонам разрабатывать и осуществлять совместные программы мониторинга и проводить совместно или в координации друг с другом оценку состояния трансграничных вод. В рамках Конвенции подготовлено несколько документов с руководящими указаниями, призванных помочь странам разрабатывать и осуществлять совместные программы мониторинга.<sup>95</sup>

**2. Минимальные требования по соблюдению данного положения**

277. Для создания эффективно действующей совместной программы мониторинга и оценки прибрежным Сторонам следует обеспечить принятие всех необходимых законодательных, институциональных и финансовых мер. Они могут создать специальный совместный экспертный или рабочий орган для разработки, вне-

дрения и поддержания совместной программы мониторинга и оценки либо в рамках существующих схем трансграничного сотрудничества (например, речных бассейновых комиссий, совещаний Уполномоченных по трансграничным водам), либо в качестве предмета отдельного соглашения, специально посвященного этому вопросу. Совместные программы мониторинга и оценки могут осуществляться либо для всего речного бассейна, либо для конкретных трансграничных вод посредством двустороннего соглашения.

278. К основным элементам, которые должны быть совместно согласованы для таких совместных программ мониторинга и оценки, относятся:

- a) Задачи/потребности, необходимые для получения информации, требующейся при формировании политики;
- b) Отбор участков мониторинга. Станции могут отбираться из числа входящих в национальную сеть мониторинга на основании совместно установленных критериев (например, расположение выше или ниже по течению от международной границы; расположение выше слияния основного рукава реки с ее притоками или впадения основного рукава реки в море; расположение ниже по течению от главных источников загрязнения; расположение выше по течению от важных водозаборов питьевой воды; существование разделяемых водоносных горизонтов и т.д.);

<sup>95</sup> См. Руководящие принципы мониторинга и оценки качества воды в трансграничных реках (1996 года), Руководящие принципы мониторинга и оценки трансграничных рек (2000 года), Руководящие принципы по мониторингу и оценке трансграничных подземных вод (2000 года), Руководящие принципы мониторинга и оценки трансграничных и международных озер (2003 года) и Стратегический подход к мониторингу и оценке трансграничных рек, озер и подземных вод (2006 года), которые доступны по адресу: <http://www.unesco.org/env/water/publications/pub.htm>.

- c) Отбор определяемых параметров для поверхностных вод, подземных вод, взвешенных веществ и, при необходимости, наносов (качественных и количественных элементов, физических, химических, биологических и гидроморфологических; регулярно используемые химические параметры могут дополняться другими, например, отдельными основными веществами, приоритетными для данного речного бассейна);
  - d) Периодичность отбора проб;
  - e) Методы отбора и анализа проб, контроль качества работы лабораторий (гарантия качества/контроль качества);
  - f) Управление данными (качество и формат данных, методы сбора, периодичность и хранение, техника поддержания и обмена);
  - g) Метод оценки данных;
  - h) Представление и опубликование результатов;
    - i) Аналитический контроль качества и взаимная калибровка.
279. На основе согласованных на международном уровне процедур, отбор проб, анализ и оценка данных могут проводиться, если не предусмотрено иное, на национальном уровне. Необходимо регулярно выполнять гармонизацию данных и координированную оценку/анализ. Следует отметить, что программы мониторинга и оценки не должны полагаться исключительно на информацию, полученную в результате измерений; также должны учитываться другие соответствующие данные, такие как данные о выбросах и сбросах.
280. Более того, программы совместного мониторинга и оценки должны периодически оцениваться, особенно если общее состояние или какое-либо отдельное влияние на окружающую среду изменилось вследствие природных причин или как результат мер, принятых в границах водосбора.

### 3. Примеры

#### **ВСТАВКА 38. ТРАНСНАЦИОНАЛЬНАЯ СЕТЬ МОНИТОРИНГА В БАСЕЙНЕ РЕКИ ДУНАЙ**

Договаривающиеся Стороны Конвенции по охране реки Дунай (государства-члены МКОРД) пришли к соглашению о создании Транснациональной сети мониторинга. С этой целью в рамках МКОРД была образована группа экспертов по мониторингу, лабораторному анализу и управлению информацией. Результаты, полученные посредством Транснациональной сети мониторинга, регулярно публикуются в Ежегоднике сети.

В Ежегоднике содержатся таблицы со списками определявшихся параметров мониторинга воды и наносов, список станций отбора проб и их характеристика, описание метода классификации, результаты аналитического контроля качества лабораторий и карты, показывающие средние ежегодные величины БПК<sub>5</sub>, ортофосфата-Р, аммонийного азота и нитратов во всем речном бассейне. В основной части ежегодника помещены таблицы со списками показателей на различных станциях, их минимальные, средние и максимальные значения, и рассчитанные 50-ый и 90-ый процентиля концентраций C50 и C90, а также поквартальные данные среднего расхода. В первом Ежегоднике представлены данные за 1996 год; последний Ежегодник этого формата вышел в 2006 году.

В целях совместного выполнения ВРД ЕС, в 2006 году была сформирована новая структура экспертных групп МКОРД. Группа экспертов по мониторингу и оценке подготовила Программы мониторинга в районе речного бассейна Дуная в соответствии с требованиями статьи 8 ВРД ЕС. С 2007 года Ежегодник сети соответствует этим новым требованиям.

ВРД ЕС устанавливает, что государства-члены ЕС должны разработать Программы мониторинга состояния поверхностных вод, подземных вод и охраняемых зон на национальном, а также международном уровне. Поверхностные воды разделены на категории (реки; озера; переходные воды или прибрежные воды; искусственные водные объекты и существенно измененные водные объекты). Каждый водный объект в рамках той или иной категории классифицируется по своему типу в соответствии с биологическими, физико-химическими, химическими и гидроморфологическими особенностями, указанными в ВРД ЕС. Классификации связаны со ссылкой на объект поверхностных вод данного типа, характеризующийся высоким экологическим состоянием. В отношении существенно измененных или искусственных водных объектов делается ссылка на максимальный экологический потенциал. Экологическое и химическое состояние или потенциал определяются для поверхностных вод, а химическое и количественное состояние – для подземных вод.

В ВРД ЕС выделены три типа мониторинга: мониторинговые исследования, рабочий мониторинг и мониторинговые расследования. Мониторинговые исследования служат для оценки долгосрочных изменений. Рабочий мониторинг организуется на основе места, частоты отбора проб и показателей с конкретной целью, например, для оценки изменений,

связанных с выполнением мер или для исследования водных объектов, состояние которых определяется как «подверженные риску невыполнения экологических задач». Мониторинговое расследование призвано восполнить пробелы в случае аварий или выбросов неизвестного происхождения: строго говоря, оно не является частью Программы мониторинга.

Достиженные в рамках Программы мониторинга результаты дают полную картину о состоянии поверхностных и подземных водных объектов и служат, в числе прочего, основой для разработки программ мер и оценки прогресса в достижении экологических целей, установленных в ВРД ЕС.

## Е. СТАТЬЯ 13 – ОБМЕН ИНФОРМАЦИЕЙ МЕЖДУ ПРИБРЕЖНЫМИ СТОРОНАМИ

### СТАТЬЯ 13

1. Прибрежные Стороны осуществляют в рамках соответствующих соглашений или других договоренностей в соответствии со статьей 9 настоящей Конвенции обмен реально доступными данными, в частности о:

- a) экологическом состоянии трансграничных вод;
- b) опыте, накопленном в области применения и использования наилучшей имеющейся технологии, и результатах исследований и разработок;
- c) выбросах и результатах мониторинга;
- d) предпринимаемых и планируемых мерах по предотвращению, ограничению и сокращению трансграничного воздействия;
- e) разрешениях или правилах в отношении сброса сточных вод, выдаваемых или устанавливаемых компетентными властями или соответствующим органом.

2. С целью согласования предельных норм для сбросов прибрежные Стороны осуществляют обмен информацией о своих национальных правилах.

3. Если к какой-либо прибрежной Стороне обращается другая прибрежная Сторона с просьбой о предоставлении данных или информации, которые отсутствуют, то первая прибрежная Сторона должна предпринять меры для удовлетворения этой просьбы, однако она может потребовать для ее выполнения от запрашивающей Стороны оплатить разумные издержки, связанные со сбором и, в случае необходимости, с обработкой таких данных или информации.

4. Для целей осуществления настоящей Конвенции прибрежные Стороны содействуют обмену наилучшей имеющейся технологией, в частности путем развития: коммерческого обмена имеющейся технологией; прямых контактов и сотрудничества в промышленности, включая совместные предприятия; обмена информацией и опытом; и предоставления технической помощи. Прибрежные Стороны осуществляют также совместные программы в области подготовки кадров и организуют соответствующие семинары и совещания.

### 1. Объяснения общего характера, анализ и уточнения

281. Логическое обоснование регулярного обмена данными и информацией заключается в том, что такой обмен закладывает основы для сотрудничества по обеспечению эффективной охраны трансграничных вод, управления качеством и количеством воды, а также предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия. Он представляет собой первый шаг в сотрудничестве прибрежных Сторон, выступая в качестве необходимого условия для осуществления более тесного сотрудничества, и способствует формированию доверия между прибрежными Сторонами.

282. Статья 13 представляет собой частное проявление общего обязательства по сотрудничеству, заложенного в пункте 6 статьи 2, и общего обязательства по обмену информацией, закрепленного в статье 6 Конвенции. В

пункте 1 статьи 13 четко указано на то, что предусмотренный обмен информацией должен иметь место в рамках соответствующих соглашений или других договоренностей, предусмотренных статьей 9 Конвенции.

283. Термин «реально доступные» в статье 13 существенно не отличается от термина «легкодоступные», содержащегося в статье 9 Нью-йоркской конвенции. Как следует из комментария КМП к статье 9, выражение «легкодоступные» используется для обозначения того, что в качестве общей юридической обязанности прибрежная Сторона обязана предоставлять лишь такую информацию, которая непосредственно находится в ее распоряжении, например, ту, которую она уже собрала для собственного пользования, или которая легко доступна. Таким образом, по отношению к рассматриваемой Стороне не может быть выдвинуто требование о предоставлении информации, которая не является надлежащей и

может привести к чрезмерным расходам и возникновению трудностей при предоставлении статистических, а также других данных, которые еще не получены или не могут быть легко получены. В каждом конкретном случае вопрос о том, были ли данные или информация «легко» доступными, зависит от объективной оценки таких факторов, как приложенные усилия и стоимость получения такой информации с учетом людских, технических, финансовых и других соответствующих ресурсов запрашиваемой Стороны.<sup>96</sup>

284. В пункте 1 содержится исчерпывающий перечень категорий данных, которыми прибрежные Стороны должны обмениваться на обычной основе, в то время как, в соответствии с пунктом 2, прибрежные Стороны обязаны осуществлять обмен информацией о своих национальных правилах, касающихся предельных норм для сбросов, с целью их согласования.

285. Учитывая то, что список категорий данных в пунктах 1 и 2 является исчерпывающим и что все Стороны связаны общим обязательством обмениваться информацией (статья 6), Конвенция призывает прибрежные Стороны постоянно расширять спектр подлежащей обмену информации.

286. Предпринимаемые и планируемые меры по предотвращению, ограничению и сокращению трансграничного воздействия, о которых говорится в пункте 1 (d), не следует путать с обязательством осуществлять информирование и консультации о планируемых мерах, т.е. планируемых видах использования, проектах, планах или другой деятельности, которая с высокой долей вероятности может вызвать трансграничное воздействие.<sup>97</sup>

287. В то время, как в пункте 1 говорится о двустороннем потоке доступных данных и фактически активном обмене информацией, пункт 3 касается просьб о предоставлении данных или информации, которые отсутствуют у запрашиваемой прибрежной Стороны. В таких случаях, запрашиваемая прибрежная Сторона должна «предпринять меры» для удовлетворения такой просьбы. Иными словами, она должна действовать в духе доброй воли и сотрудничества, предпринимая все возможное для того, чтобы предоставить данные или информацию, о которой просит запрашивающая прибрежная Сторона. Характер «должной осмотрительности», присущий обязательству предоставить запрашиваемую информацию, призван избежать навязывания абсолютных стандартов, которые бы не учитывали разный уровень технологического и экономического развития прибрежных Сторон.

288. В целях предотвращения злоупотребления правом запрашивать данные и информацию, Конвенция по-

зволяет прибрежной Стороне поставить предоставление информации под условие оплаты запрашивающей Стороной разумных издержек, связанных со сбором и, в случае необходимости, обработкой запрашиваемых данных и информации. Можно предположить, что разумная плата не должна превышать затрат на сбор и обработку данных и информации. Рассматриваемое положение не содержит указаний о том, можно ли выдвигать условие о предварительной оплате. Однако, учитывая защитный характер этого положения, предствляется, что в случае ожидаемых высоких затрат было бы разумно поставить сбор и предоставление информации в зависимость от наличия предварительной оплаты.

289. Выражение «в случае необходимости» в пункте 3 используется для того, чтобы предоставить некоторую гибкость, необходимую по ряду причин. В некоторых случаях, обработка данных и информации может не потребоваться для того, чтобы они могли быть использованы запрашивающей прибрежной Стороной. В других случаях, такая обработка может быть необходима для того, чтобы обеспечить возможность использования материала запрашивающей прибрежной Стороной, что, однако, может возлагать непомерное бремя на прибрежную Сторону, предоставляющую данные или информацию.

290. Следует подчеркнуть, что обязательство осуществлять обмен данными согласно пункту 1 статьи 13 и предпринимать меры, чтобы предоставить информацию в ответ на просьбу в соответствии с пунктом 3 статьи 13, существует для всех прибрежных Сторон, вне зависимости от того, расположены они выше или ниже по течению. Таким образом, никакая расположенная ниже по течению прибрежная Сторона не может отказаться предоставить информацию или обмениваться данными с какой-либо расположенной выше по течению прибрежной Стороной по соображениям их бесполезности для расположенной выше по течению прибрежной Стороны, либо отсутствия в них трансграничного значения. Действительно, меры, предпринимаемые ниже по течению, часто оказывают трансграничное воздействие выше по течению (например, ухудшение условий для нереста выше по течению в связи с работой сооружений или чрезмерным выловом рыбы ниже по течению). Цель требования о том, чтобы все прибрежные Стороны обменивались данными и предоставляли информацию в ответ на просьбу об этом, заключается в том, чтобы сделать возможным выполнение ими основного обязательства Конвенции по сотрудничеству (пункт 6 статьи 2), направленного на защиту окружающей среды трансграничных вод, как разделяемого ресурса, а также морской среды. Всеобъемлющий подход к понятию окружающей среды в рамках Конвенции требует усилий со стороны всех прибрежных государств. Поскольку обмен информацией и предоставление инфор-

<sup>96</sup> См. Доклад Комиссии международного права о работе ее сорок шестой сессии 2 мая – 22 июля 1994 года, дополнение N 10 (A/49/10), С.193-194.

<sup>97</sup> См. комментарий к статье 10.

мации по запросу являются формами сотрудничества, вышеизложенные соображения далее подкрепляются тем обстоятельством, что, в соответствии с тем же пунктом 6 статьи 2, прибрежные Стороны должны сотрудничать «на основе равенства и взаимности».

291. Пункт 4 требует, чтобы прибрежные Стороны содействовали обмену наилучшей имеющейся технологией,<sup>98</sup> в частности, путем развития: коммерческого обмена имеющейся технологией; прямых контактов и сотрудничества в промышленности, включая совместные предприятия; обмена информацией и опытом; и предоставления технической помощи. Указывая на «предоставление технической помощи» в качестве одного из путей содействия обмену наилучшей имеющейся технологией, Конвенция учитывает возможную разницу в уровне технологического и экономического развития прибрежных Сторон и приветствует сотрудничество по сокращению такого разрыва. В Конвенции также предусматривается, что в число задач совместного органа должна входить задача «содействовать сотрудничеству и обмену информацией о наилучших имеющихся технологиях в соответствии с положениями статьи 13 настоящей Конвенции, а также способствовать сотрудничеству в области научно-исследовательских программ» (пункт 2 (i) статьи 9).

292. Обязательство осуществлять обмен информацией по статье 13 может быть предметом ограничений по «защите информации». Статья 8 позволяет Сторонам в соответствии с их национальными правовыми системами и применимыми наднациональными правилами, защищать информацию, имеющую отношение к производственной и коммерческой тайне, включая интеллектуальную собственность, или к интересам национальной безопасности.

293. Для лучшего понимания соотношения статьи 8 и пункта 1 статьи 13 можно обратиться к Орхусской конвенции, которая более подробно касается ограничений доступа к экологической информации. В этой связи,

следует напомнить, что заключительное предложение пункта 4 статьи 4 Орхусской конвенции призывает Стороны толковать основания для отказа в доступе к информации ограничительно, особенно в тех случаях, когда запрошенная информация относится к выбросам в окружающую среду. Следовательно, в духе сотрудничества и взаимности, присущем Конвенции по трансграничным водам, Сторонам следует применять статью 8 ограничительно в отношении просьб о предоставлении информации, полученных от других Сторон, особенно в тех случаях, когда такие просьбы касаются данных, связанных со сбросами в трансграничные воды.

## 2. Минимальные требования по соблюдению данного положения

294. Важными минимальными требованиями по соблюдению статьи 13 являются: создание механизмов или процедур обмена информацией и обеспечение наличия определенных данных.

295. Механизмы или процедуры обмена данными должны устанавливаться в рамках соответствующих соглашений или других договоренностей, предусмотренных статьей 9. Если такие двусторонние или многосторонние соглашения еще не заключены, сотрудничество по обмену информацией может начинаться с других договоренностей (например, меморандума о взаимопонимании между компетентными органами власти или соответствующими государственными органами в отношении отдельных категорий данных). В таких договоренностях должны быть установлены формат и периодичность обмена данными. Обмен реально доступными данными и информацией должен производиться на бесплатной основе.

296. Для того чтобы сделать обмен информацией возможным, прибрежные Стороны должны обеспечить наличие, по меньшей мере, данных, перечисленных в пунктах 1 и 2 статьи 13.

## 3. Примеры

### ВСТАВКА 39. БАЗЫ ДАННЫХ МЕЖДУНАРОДНОЙ КОМИССИИ ПО ОХРАНЕ РЕКИ ДУНАЙ

МКОРД содействует, в числе прочего, обмену информацией между Договаривающимися Сторонами Конвенции по охране реки Дунай. В целях обеспечения регулярного обмена информацией и содействия процессу принятия решений, МКОРД проводит сбор и обработку данных. МКОРД также поддерживает и регулярно обновляет несколько международных баз данных. К ним относятся: база данных Транснациональной сети мониторинга, включающая данные по качеству воды с 1996 года; база данных Бухарестской декларации с данными о качестве воды в период с 1992 по 1998 годы; база данных с результатами исследований реки Дунай; база данных по инвентаризации выбросов; база данных по проектам. Эти базы данных доступны в режиме online и поддерживаются секретариатом МКОРД. Для доступа к базам данных необходимо зарегистрироваться. Обмен данными и информацией также ведется посредством выполнения обязательств по предоставлению отчетности Договаривающимися Сторонами. Более подробно см. <http://www.icpdr.org/main/publications/databases>.

<sup>98</sup> См. объяснения в отношении наилучшей имеющейся технологии в комментарии к статье 3.



## Ф. СТАТЬЯ 14 – СИСТЕМЫ ОПОВЕЩЕНИЯ И СИГНАЛИЗАЦИИ

### СТАТЬЯ 14

Прибрежные Стороны незамедлительно информируют друг друга о любой критической ситуации, которая может стать причиной трансграничного воздействия. Прибрежные Стороны создают, при необходимости, и используют скоординированные или совместные системы связи, оповещения и сигнализации с целью получения и передачи информации. Эти системы используются на основе применения совместимых процедур и технических средств передачи и обработки данных, подлежащих согласованию между прибрежными Сторонами. Прибрежные Стороны информируют друг друга о компетентных органах или центрах связи, назначенных в этих целях.

#### 1. Объяснения общего характера, анализ и уточнения

297. Логическое обоснование обязательства незамедлительно делиться информацией о критических ситуациях заключается, с одной стороны, в том, чтобы дать возможность прибрежным Сторонам своевременно принять необходимые меры для предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия, охраны здоровья человека и окружающей среды. С другой стороны, логическое обоснование обязательства создать и использовать системы связи, оповещения и сигнализации видится в том, чтобы обеспечить прибрежные Стороны одним из средств для своевременного и эффективного выполнения обязательства информировать друг друга о критических ситуациях.

298. Устанавливая требование о том, чтобы прибрежные Стороны информировали друг друга «незамедлительно» о любой критической ситуации, которая может стать причиной трансграничного воздействия, Конвенция обязывает прибрежные Стороны передавать такого рода информацию незамедлительно, как только она стала им известна, и избегать необоснованных задержек. При этом должны использоваться самые оперативные из имеющихся средств.<sup>99</sup>

299. Указание на «любую критическую ситуацию, которая может стать причиной трансграничного воздействия» относится к ситуации, которая представляет угрозу причинения трансграничного воздействия. Такая ситуация может возникнуть неожиданно или может развиваться с течением времени и достичь в какой-то момент уровня, который представляет угрозу причинения трансграничного воздействия (например, непрекращающийся подъем уровня воды в ходе паводка в какой-то момент начинает представлять угрозу для безопасности дамбы). В статье 14 не установлены пороговое значение или масштабы возможного трансграничного воздействия. Отсутствие порогового значения, вместе со ссылкой на «любую» критическую ситуацию, служат для обеспече-

ния того, чтобы прибрежные Стороны не теряли время и информировали друг друга о как можно более широком круге ситуаций на как можно более ранней стадии. Важно отметить, что положения данной статьи должны также применяться к ситуации, которая уже вызывает трансграничное воздействие, если информация о ней не была предоставлена ранее.

300. Обязательство информировать о любой критической ситуации, которая может стать причиной трансграничного воздействия, охватывает критические ситуации вне зависимости от их происхождения, будь то вызванные явлениями природы (наводнение, ледоход, буря, землетрясение и т.д.) или деятельностью человека (промышленные аварии, возникшие в результате человеческой деятельности наводнения и т.д.).

301. Обязательство информировать о «любых критических ситуациях, которая может стать причиной трансграничного воздействия» существует для всех прибрежных Сторон, вне зависимости от того, расположены ли они выше или ниже по течению.<sup>100</sup> Соблюдение обязательства информировать в соответствии со статьей 14 может содействовать выполнению прибрежными Сторонами их основного обязательства сотрудничать «на основе равенства и взаимности», закрепленного в пункте 6 статьи 2. Выполнение этого обязательства также может внести ценный вклад в усилия прибрежных Сторон по созданию и использованию систем связи, оповещения и сигнализации в соответствии со статьей 14, и по оказанию взаимной помощи по запросу в соответствии со статьей 15 Конвенции.

302. Устанавливая требование о создании, при необходимости, и использовании прибрежными Сторонами скоординированных или совместных систем связи, оповещения и сигнализации, статья 14 подчеркивает, что целью создания и использования таких систем является «получение и передача информации». Хотя совместное реагирование не является первоочередной целью

<sup>99</sup> Использование самых оперативных из имеющихся средств требуется пунктом 2 статьи 28 Нью-Йоркской конвенции.

<sup>100</sup> См. комментарии к статье 13.

использования систем связи, как и систем оповещения и сигнализации, такая связь и системы являются существенно важными для эффективного выполнения обязательства прибрежных Сторон по оказанию взаимной помощи в критических ситуациях по запросу согласно статье 15 Конвенции.

303. Выражение «при необходимости» в этой статье используется с тем, чтобы подтвердить, что в тех случаях, когда прибрежными Сторонами уже созданы совместные или скоординированные системы связи, оповещения и сигнализации, им не нужно создавать их заново. Указание на «при необходимости» контрастирует с выражением «когда таковых пока еще не имеется» (как в пункте 1 статьи 9), и призвано также охватить следующие ситуации:

- a) системы оповещения и сигнализации существуют, но нуждаются в пересмотре для полного соответствия положениям статьи 14;
- b) такие системы не охватывают все возможные угрозы, например, охватывают наводнения, но не промышленные аварии;
- c) затрагиваемые прибрежные Стороны убеждены в отсутствии необходимости в более развитой системе оповещения и сигнализации, например, когда сотрудничество между ними касается малой реки и меры по обеспечению информирования о критической ситуации приняты.

304. Указание на то, что системы связи, оповещения и сигнализации могут быть «скоординированными или совместными», отражает возможность разной степени сотрудничества между прибрежными Сторонами при использовании таких систем.

305. Обязательство прибрежных Сторон информировать друг друга о любой критической ситуации, которая может стать причиной трансграничного воздействия, и обязательство создать и использовать системы оповещения и сигнализации существуют независимо от того, создан ли прибрежными Сторонами совместный орган или заключили ли прибрежные Стороны соглашения или договоренности в соответствии со статьей 9 Конвенции. Важно, однако, отметить, что в списке задач совместных органов в пункте 2 статьи 9 содержится задача «устанавливать процедуры оповещения и сигнализации», поскольку совместные органы являются наиболее подходящими структурами для выполнения этой задачи.

306. При выполнении обязательства создавать и использовать системы оповещения и сигнализации применительно к промышленным авариям, прибрежные Стороны должны также руководствоваться соответствующими положениями Конвенции о промышленных авариях, если они являются Сторонами этой Конвенции.

307. В статье 14 четко сформулировано обязательство прибрежных Сторон информировать друг друга о компетентных органах или центрах связи. Важно, чтобы информация о компетентных органах или центрах связи, назначенных в целях получения и передачи информации о любой критической ситуации, которая может стать причиной трансграничного воздействия, обновлялась на регулярной основе.

308. Представляется важным подчеркнуть, что обязательство прибрежных Сторон незамедлительно информировать друг друга о любой критической ситуации, которая может стать причиной трансграничного воздействия, и создать и использовать системы оповещения и сигнализации следует рассматривать в сочетании с обязательством по разработке планов действий в чрезвычайных ситуациях согласно пункту 1 (j) статьи 3, особенно в трансграничном контексте.<sup>101</sup>

309. Хотя статья 14 не делает разграничения между системами связи, оповещения и сигнализации для наводнений, промышленных аварий или других потенциальных угроз, прибрежные Стороны могут разработать отдельные системы для каждой из этих угроз.

310. Создание систем связи, оповещения и сигнализации может происходить поэтапно. Такие этапы могут включать:

- a) проведение инвентаризации потенциальных источников аварийного загрязнения и анализа риска;
- b) согласование критериев / параметров / пороговых значений, используемых для раннего оповещения, и систем измерения или обработки данных;
- c) создание сети центров связи или пунктов оповещения;
- d) согласование процедур оповещения (содержание информации, формы, методы); и
- e) другие меры.

В соответствии со статьей 14, прибрежные Стороны должны согласовать совместимые процедуры и технические средства передачи и обработки данных.

311. Прибрежным Сторонам рекомендуется стремиться к созданию систем связи, оповещения и сигнализации для речных бассейнов. Также, прибрежные Стороны могут интегрировать системы мониторинга и раннего оповещения. Следует наладить тесное сотрудничество с системой гражданской обороны и чрезвычайных ситу-

<sup>101</sup> См. комментарий к пункту 1 (j) статьи 3.

аций. Решающее значение имеет разработка стратегий по связям с общественностью в критических ситуациях, а также обеспечение участия общественности в разработке систем связи, оповещения и сигнализации.

312. За помощью при работе над определением мер и этапов по выполнению статьи 14 Конвенции можно обратиться к «Типовым положениям о борьбе с наводнениями в трансграничном контексте» (2006), «Руководящим принципам устойчивого предупреждения наводнений», разработанным ЕЭК ООН (2000), заключениями и рекомендациями семинара ЕЭК ООН по предотвращению химических аварий и ограничению их воздействия на трансграничные воды (1999) и «Надлежащей практике мониторинга и оценки трансграничных рек, озер и подземных вод» (2006).

## 2. Минимальные требования по соблюдению данного положения

313. Прибрежным Сторонам следует назначить компетентные органы или центры связи, уполномоченные отправлять и принимать информацию о любой крити-

ческой ситуации, которая может стать причиной трансграничного воздействия, и проинформировать друг друга о таких компетентных органах или центрах связи. Прибрежным Сторонам следует согласовать процедуры уведомления, по меньшей мере, в отношении средств уведомления и связи. Важно подчеркнуть, что даже если скоординированные или совместные системы связи, оповещения и сигнализации еще не созданы или не охватывают все возможные угрозы, прибрежные Стороны все равно связаны обязательством предоставлять информацию о любой критической ситуации, которая может стать причиной трансграничного воздействия.

314. Для создания систем связи, оповещения и сигнализации могут потребоваться усилия и опыт в правовой и институциональной сферах, с тем, чтобы разработать и согласовать измеряемые параметры, системы оценок, совместимые процедуры передачи данных, а также работу по укреплению потенциала для тестирования систем и подготовки персонала. Следует предусмотреть проведение оценки систем связи, оповещения и сигнализации и возможность обновления этих систем. Такие системы должны действовать 24 часа в сутки и проходить регулярное тестирование.

## 3. Примеры

### **ВСТАВКА 40. СИСТЕМА РАННЕГО ОПОВЕЩЕНИЯ ОБ АВАРИЯХ ДЛЯ РЕКИ ДУНАЙ**

Система раннего оповещения об авариях (СРОА) для реки Дунай поддерживается секретариатом МКОРД. СРОА активируется каждый раз, когда существует риск загрязнения трансграничных вод или когда превышены уровни пороговых значений опасных веществ. СРОА направляет международные предупреждения странам, расположенным ниже по течению. Это помогает органам власти принять меры по охране окружающей среды и обеспечению общественной безопасности.

СРОА действует на базе сети Главных международных центров сигнализации в каждом из участвующих государств. Каждый из этих центров состоит из трех основных отделов:

- *Отдел связи* (действующий 24 часа в сутки), который отправляет и принимает предупреждения;
- *Экспертный отдел*, который оценивает возможное трансграничное воздействие любой аварии, используя базу данных опасных веществ и модель сигнализации в бассейне реки Дунай;
- *Отдел принятия решений*, который принимает решение о направлении международного предупреждения.

На первом этапе, СРОА начала действовать в 1997 году в Австрии, Болгарии, Венгрии, Германии, Румынии, Словакии, Словении, Хорватии и Чешской Республике. Украина и Республика Молдова присоединились к системе в 1999 году, а Босния и Герцеговина и Сербия участвуют с 2005 года.

В 2003-2004 годах СРОА существенно усовершенствовали при поддержке Регионального проекта по Дунаю ПРООН/ГЭФ. Обновление системы было призвано способствовать улучшению работы и повысить эффективность затрат, связанных с функционированием системы предупреждения, путем замены спутниковой связи на действующую на базе Интернет технологий систему с использованием GSM/SMS сообщений для оповещения персонала Главных международных центров сигнализации.

В 2007 году, СРОА для реки Дунай была активирована в пяти случаях аварий. В настоящее время СРОА охватывает только случаи аварийного загрязнения, однако уже есть планы по включению в систему предупреждений о ледоходе и наводнениях.

*Источники:* веб-сайт МКОРД <http://www.icpdr.org/icpdr-pages/aews.htm> и годовой отчет МКОРД за 2007 год.

#### **ВСТАВКА 41. СИСТЕМА ОПОВЕЩЕНИЯ И СИГНАЛИЗАЦИИ «РЕЙН» И ПЛАН ДЕЙСТВИЙ ПО НАВОДНЕНИЯМ ДЛЯ РЕКИ РЕЙН**

МКЗР поддерживает работу Системы оповещения и сигнализации «Рейн». Система состоит из шести основных международных центров оповещения на Рейне между г.Базель и немецко-голландской границей, а также двух центров оповещения на Мозеле. Каждый центр отвечает за определенную часть Рейна или его притоки. В случае аварии на контролируемом участке реки или ее притоках соответствующий центр оповещения направляет «первый отчет» всем центрам, расположенным ниже по течению, а также секретариату МКЗР в г.Кобленц. Обычно, этот отчет классифицируется только как «информация». «Предупреждение» направляется только в случае, когда качеству воды угрожает серьезная опасность. Расположенные ниже по течению государства в этом случае могут как можно скорее предпринять меры предупредительного характера.

Непростыми задачами на повестке дня выступают постоянное совершенствование этой системы и внедрение новых технологий. Благодаря недавно разработанной автоматизированной системе сигнализации, соответствующие органы теперь могут быстро и достоверно прогнозировать проход загрязнения по Рейну и ожидаемую концентрацию загрязняющих веществ.

План действий по наводнениям, также принятый в рамках МКЗР, в числе прочих задач, содействует усилению сотрудничества между центрами оповещения о наводнениях и центрами прогнозирования наводнений вдоль всего Рейна. К 2005 году была достигнута цель плана по увеличению периода прогнозирования на 100 процентов. Периоды прогнозирования возросли с 24 часов до 48 часов для верхнего и среднего Рейна и с 48 часов до 96 часов для нижнего Рейна и дельты. Веб-сайты в Интернете предоставляют трансграничный доступ к информации центров прогнозирования по всему Рейну. Эти возможности в значительной степени способствуют готовности к наводнениям и сокращению ущерба и, в числе прочих мер, составляют основу для действий, следующих за направлением первого сообщения о наводнении.

*Источник:* МКЗР, «План действий по наводнениям (1995-2005 годы): намеченные цели, осуществление и результаты» (Кобленц, Германия), доступен на <http://www.iks.org/index.php?id=269&L=3>.

#### **ВСТАВКА 42. РЕСПУБЛИКА МОЛДОВА И УКРАИНА ДВИЖУТСЯ К СОЗДАНИЮ СИСТЕМ ОПОВЕЩЕНИЯ О НАВОДНЕНИЯХ И ЗАГРЯЗНЕНИИ**

В 2006 году, в целях содействия выполнению Соглашения между Правительством Республики Молдова и Правительством Украины о совместном использовании и охране пограничных вод 1994 года, Уполномоченные Республики Молдова и Украины приняли два регламента по созданию двусторонних систем оповещения и сигнализации о наводнениях и чрезвычайном загрязнении.

В Регламенте по защите от наводнений на пограничных водотоках и внутренних водах предусмотрены регулярный обмен информацией между водохозяйственными органами и меры по оповещению и защите, которые принимаются при паводках и ледоходе. Период прохождения паводка разделен на три этапа. Периодичность и содержание передаваемых сообщений различаются на каждом этапе. В приложениях к Регламенту приводится: контактная информация компетентных водохозяйственных органов, списки водомерных постов на территории Республики Молдова и Украины, которые могут направить предупреждения и информацию о критических уровнях, на основе которых начинается принятие защитных мер.

Регламент о мероприятиях, предпринимаемых при опасных и чрезвычайных загрязнениях пограничных рек, которых невозможно избежать, определяет критерии высокого и крайне высокого загрязнения водных объектов, перечисляет компетентные водохозяйственные органы и содержит типовую форму для передачи данных о загрязнении. В нем предусмотрено обязательство водохозяйственных органов незамедлительно известить всеми доступными средствами связи обо всех имеющихся данных о загрязнении, а также направлениях его распространения. Периодичность извещений в процессе принятия мер по смягчению и ликвидации последствий загрязнения устанавливается Сторонами в каждом отдельном случае. По просьбе любой Стороны может проводиться совместный отбор проб воды и их анализ.

#### **ВСТАВКА 43. ГИДРОЛОГИЧЕСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО, ВКЛЮЧАЯ СИСТЕМУ ПРОГНОЗИРОВАНИЯ НАВОДНЕНИЙ И ОПОВЕЩЕНИЯ: ОПЫТ СЛОВАКИИ**

Словакия подписала двусторонние соглашения о сотрудничестве по трансграничным водам со всеми соседними странами. Были созданы двусторонние комиссии по трансграничным водам и под эгидой этих комиссий были образованы рабочие группы, деятельность которых сосредоточена на разных аспектах двустороннего сотрудничества. Прибрежные государства предложили кандидатуры национальных экспертов в каждую рабочую группу. Среди этих рабочих групп в рамках каждой двусторонней комиссии создана рабочая группа по гидрологии.

Рабочие группы вырабатывают свои правила процедуры, в которых определяются конкретные направления сотрудничества. Они также ежегодно разрабатывают планы работы на следующий год и проекты планов работы на последующий год. Планы работы утверждаются соответствующей двусторонней комиссией, заседания которой проводятся один раз в год.

К основным направлениям двустороннего гидрологического сотрудничества относятся:

- (а) *Сравнение и гармонизация гидрологических данных.* Члены рабочей группы заседают дважды в год и проводят сопоставление и гармонизацию данных отбора проб в соответствии с правилами процедуры, где установлены отдельные показатели, измеряемые параметры, сбросы, кривые определения сбросов, периодичность отбора проб, обработка данных, оценка результатов и т.д. Результаты (гармонизированные гидрологические данные) представляются комиссии для утверждения и включаются в протокол заседания комиссии.
- (б) *Прогнозирование наводнений.* Под эгидой рабочей группы по гидрологии работают эксперты от обеих стран, которые занимаются прогнозированием наводнений. Они играют ключевую роль, поскольку должны непосредственно общаться между собой и незамедлительно информировать партнеров в сопредельном государстве в случае угрозы критической или чрезвычайной ситуации. В целях обеспечения надлежащей связи, список этих экспертов, включая все их контактные данные, регулярно обновляется, будучи составной частью документов рабочей группы и, тем самым, частью протокола заседания комиссии. Протокол представляется правительству на утверждение.
- (в) *Выполнение Паводковой Директивы ЕС.<sup>102</sup>*



<sup>102</sup> Директива 2007/60/ЕС Европейского Парламента и Совета от 23 октября 2007 года об оценке и управлении рисками наводнений.

## Г. СТАТЬЯ 15 – ВЗАИМНАЯ ПОМОЩЬ

### СТАТЬЯ 15

1. В случае возникновения критической ситуации прибрежные Стороны оказывают по запросу взаимную помощь в соответствии с процедурами, устанавливаемыми согласно положениям пункта 2 настоящей статьи.

2. Прибрежные Стороны разрабатывают и согласовывают процедуры оказания взаимной помощи, касающиеся, в частности, следующих аспектов:

- a) руководства, контроля, координации и надзора за предоставлением помощи;
- b) местных средств и услуг, предоставляемых Стороной, обратившейся с просьбой об оказании помощи, включая, при необходимости, упрощение пограничных формальностей;
- c) мероприятий по недопущению ущерба, возмещению и/или компенсации убытков Стороне, оказывающей помощь, и/или ее персоналу, а также в отношении проезда, там где это необходимо, через территории третьих Сторон;
- d) условий возмещения расходов, связанных с услугами по оказанию помощи.

#### 1. Объяснения общего характера, анализ и уточнения

315. Статья 15 устанавливает, что прибрежные Стороны оказывают по запросу взаимную помощь друг другу в критических ситуациях, и закрепляет некоторые важные вопросы процедурного характера, по которым прибрежные Стороны должны договориться заранее, для того чтобы оказываемая помощь осуществлялась эффективно. Логическое обоснование этого положения заключается в том, что эффективность ответных мер по предотвращению, ограничению и сокращению возможного трансграничного воздействия, защите здоровья человека и охране окружающей среды в критической ситуации значительно выше, если прибрежные Стороны координируют свою деятельность и помогают друг другу в смягчении и устранении ее вредных последствий. Более того, эффективность взаимной помощи в чрезвычайной ситуации очень часто зависит от того, насколько международная помощь оперативна, скоординирована, хорошо организована в материально-техническом отношении и контролируется, а также от того, насколько она дополняет внутригосударственные меры и используется ли соответствующий профессиональный и прошедший надлежащую подготовку персонал.

316. Положения статьи 15 Конвенции следует рассматривать и применять в сочетании с соответствующими положениями статьи 14, при этом последняя выступает предпосылкой для эффективного применения первой.

317. Статья 15 касается конкретных условий предоставления взаимной помощи прибрежными Сторонами. Таким образом, ее положения не следует рассматривать как налагающие какие-либо ограничения на прибрежные Стороны, если они решат предоставить помощь в других формах или другого типа какому-либо иному прибрежному государству и на любых условиях, которые бу-

дут согласованы или которые они сочтут приемлемыми. В то же время, прибрежные Стороны не связаны прямым обязательством предоставлять взаимную помощь иначе, чем это установлено в упомянутой статье.

318. В пункте 1 подчеркивается, что взаимная помощь должна предоставляться «в случае возникновения критической ситуации». Поскольку статьи 14 и 15 взаимосвязаны, в своей основе понимание термина «критическая ситуация» в указанных статьях должно быть схожим.<sup>103</sup> Однако природа обязательств прибрежных Сторон, установленных в этих статьях, несколько различается. Если статья 14 в первом предложении устанавливает недвусмысленное обязательство прибрежных Сторон информировать друг друга о «любой критической ситуации, которая может стать причиной трансграничного воздействия», то в статье 15, при этом, говорится только о «критической ситуации». Следует, таким образом, подчеркнуть, что, в соответствии со статьей 15, прибрежные Стороны должны предоставлять взаимную помощь в случае возникновения любой критической ситуации, вне зависимости от того, может ли она оказать трансграничное воздействие или нет.

319. Термин «оказывают» подразумевает императивное требование – непреложное обязательство прибрежной Стороны предоставить помощь в критической ситуации. Такая помощь должна быть оказана другой прибрежной Стороне на основе взаимности и вне зависимости от того, претерпевает ли последняя каким-либо образом неблагоприятные последствия, вызванные критической ситуацией. Важно отметить, что согласно пункту 1 статьи 15, взаимная помощь должна предоставляться «по запросу». Это обязательство носит двойственный характер. Первая часть обязательства возлагается на пострадавшую прибрежную Сторону, которая в критической ситуации должна оценить ситуацию и без лишнего

<sup>103</sup> См. комментарий к статье 14.

промедления принять решение о том, запрашивать ли ей внешнюю помощь другой прибрежной Стороны (или Сторон) или нет. Таким образом, предполагается, что пострадавшая прибрежная Сторона должна обратиться за помощью, когда ситуация бедствия выходит за рамки национальных возможностей по ее преодолению. Запрос о помощи должен быть явно выражен. Выполнение второй части указанного обязательства ложится на плечи прибрежной Стороны (или Сторон), к которой обращен запрос о помощи. Как только пострадавшая прибрежная Сторона направляет явно выраженный запрос о помощи, другая прибрежная Сторона (или Стороны) обязана предоставить такую помощь.

320. Тем не менее, положение «оказывают по запросу взаимную помощь» не следует рассматривать как ограничивающее право какой-либо прибрежной Стороны предложить помощь пострадавшей прибрежной Стороне в критической ситуации, не дожидаясь ее обращения с запросом. Иными словами, в критической ситуации взаимная помощь может быть инициирована либо на основании запроса пострадавшей прибрежной Стороны, либо путем принятия пострадавшей прибрежной Стороной предложения о помощи от другой прибрежной Стороны (Сторон).

321. Важно отметить, что, вне зависимости от взаимной помощи, на которую могут рассчитывать пострадавшие прибрежные Стороны в соответствии с Конвенцией, эти Стороны должны сделать все возможное для сокращения уже имеющегося на их территории воздействия. Это обязательство вытекает из ключевых положений, содержащихся в пункте 1 статьи 2, который закрепляет основную цель Конвенции, а именно предотвращение, ограничение и сокращение любого трансграничного воздействия. Аналогичным образом, пункт 3 статьи 28 Нью-Йоркской конвенции предусматривает, что государство, на территории которого возникла чрезвычайная ситуация, «немедленно принимает все осуществимые меры ... в целях предотвращения, смягчения и ликвидации вредных последствий чрезвычайной ситуации». С той же целью, в «Типовых положениях о борьбе с наводнениями в трансграничном контексте» (2006 года) говорится, что всякий раз, когда какой-либо одной Стороне становится известно о ситуации, которая может вызвать наводнение на территории других Сторон или которая приводит к затоплению территории других Сторон, она в максимально возможной степени принимает все соответствующие меры для предотвращения негативного воздействия наводнения на территории других Сторон или смягчения его последствий.

322. Поскольку во время критической ситуации национальные и местные органы управления пострадавшей Стороны находятся в состоянии стресса, а способности Стороны по надлежащему реагированию могут быть нарушены, ограничивая ее возможности обеспечить надлежащую инфраструктуру, работу по подготовке к оказанию взаимной помощи следует проводить заблаговременно. С этой целью, в соответствии с требованиями пункта 2

статьи 15 Конвенции, прибрежные Стороны «разрабатывают и согласовывают процедуры оказания взаимной помощи». Выражение «разрабатывают и согласовывают» в этом положении представляет собой еще одно обязательство результата в рамках Конвенции. Логическое обоснование требования Конвенции заранее согласовать процедуры оказания взаимной помощи видится в том, чтобы обеспечить безотлагательные и эффективные меры в случае критических ситуаций и предотвратить излишнее промедление и неоправданно высокие затраты при предоставлении помощи. Кроме того, заблаговременное ведение переговоров по соглашению о взаимной помощи может способствовать выявлению недочетов и укреплению готовности прибрежных Сторон.

323. Конвенция не устанавливает форму, которой должны следовать процедуры оказания взаимной помощи. Поэтому, прибрежные Стороны могут разработать эти процедуры в виде отдельной части двустороннего или многостороннего соглашения о сотрудничестве, заключенного согласно статье 9 Конвенции, отдельного самостоятельного соглашения о взаимной помощи в критических ситуациях на трансграничных водах, протокола или регламента к существующему соглашению или составной части общего соглашения по гражданской обороне. Положения, касающиеся координации взаимной помощи, могут входить также в число задач совместного органа, созданного прибрежными Сторонами.

324. В соответствии с пунктом 2 статьи 15, процедуры оказания взаимной помощи должны касаться, в частности, следующих аспектов:

- a) руководства, контроля, координации и надзора за предоставлением помощи;
- b) местных средств и услуг, предоставляемых Стороной, обратившейся с просьбой об оказании помощи, включая, при необходимости, упрощение пограничных процедур;
- c) мероприятий по недопущению ущерба, возмещению и/или компенсации убытков Стороне, оказывающей помощь, и/или ее персоналу, а также в отношении транзита, там где это необходимо, через территории третьих Сторон;
- d) методов возмещения расходов, связанных с услугами по оказанию помощи.

325. Стоит отметить, что термин «в частности» означает, что указанный список, хотя и носит обязательный характер, не является исчерпывающим, и прибрежные Стороны могут устанавливать другие условия процедурного характера и правила регулирования взаимной помощи. Следует также подчеркнуть, что в перечне содержится ссылка на сотрудничество с другими (транзитными) странами (третьими Сторонами), подразумевая, что соглашения о взаимной помощи в критических ситуациях могут быть как двусторонними, так и многосторонними,

с участием не только пострадавшей и оказывающей помощь прибрежных Сторон.

## 2. Минимальные требования по соблюдению данного положения

326. Прибрежные Стороны должны разработать и согласовать процедуры оказания взаимной помощи в критических ситуациях на самой ранней стадии сотрудничества. В рамках этого механизма следует адекватно отразить, в соответствии с положениями Конвенции, такие вопросы как инициирование, содействие, транзит, руководство, контроль, координация и надзор за оказанием помощи. Прибрежные Стороны должны четко определить внутригосударственные структуры, обладающие полномочиями и несущие ответственность в этой сфере. Следует рассмотреть возможность создания центрального координационного пункта для поддержания связи между всеми международными и государственными субъектами на всех уровнях. Процедуры должны быть как можно более простыми и оперативными, позволяя принимать решения до возникновения критической ситуации. Информация о таких процедурах должна быть четкой и общедоступной.

327. В отношении персонала, задействованного в аварийно-спасательных работах, процедуры взаимной помощи могут, в частности, регулировать вопросы, связанные с: въездными и выездными визами и разрешениями на работу; временным признанием иностранных медицинских дипломов, водительских прав и иных удостоверений; свободой доступа к месту, где произошла критическая ситуация, и свободой передвижения на этой территории.

328. В отношении аварийно-спасательного оборудования и поставок, следует обратить внимание, в частности, на следующие вопросы: их освобождение от всех таможенных пошлин, налогов, тарифов или сборов; снятие ограничений по экспорту, транзиту и импорту; упрощение или сведение к минимуму требований по документации для экспорта, транзита или импорта; освобождение от требований по проверке или упрощение таких требований; разрешение для наземного, морского и воздушного

транспорта работать на территории пострадавшего государства; ввоз и реэкспорт медикаментов и медицинского оборудования.

329. При согласовании процедур по взаимной помощи в критических ситуациях, прибрежные Стороны могут договориться о возмещении пострадавшей прибрежной Стороной определенных затрат помогающей прибрежной Стороне (или Сторонам). В таком случае, прибрежным Сторонам следует заранее согласовать методологию расчета суммы возмещения и характер подлежащих возмещению расходов.

330. В случае наступления критической ситуации, пострадавшая прибрежная Сторона должна незамедлительно оценить свои возможности по принятию необходимых и эффективных мер и не должна проявлять сомнения по поводу обращения за помощью к другой прибрежной Стороне (или Сторонам), когда такая помощь может способствовать предотвращению, ограничению и сокращению трансграничного воздействия.

331. В большинстве случаев, эффективные меры по реагированию в критической ситуации должны быть адаптированы к ее конкретным условиям, должны быть обоснованными с учетом ситуации в пострадавшей прибрежной Стороне, должны учитывать возможности этой прибрежной Стороны и возможные последствия для других государств и должны применяться с вовлечением гражданского общества внутри страны и с привлечением местных знаний, предоставляя возможность населению вносить вклад в обеспечение собственной безопасности и защиты. Существенным элементом внутренних мер является самоподготовка пострадавшей прибрежной Стороны к принятию и получению помощи извне, к руководству, координации и осуществлению контроля за такой помощью.

332. Когда критическая ситуация прекращается, прибрежным Сторонам следует совместно произвести оценку принятых мер и предоставленной взаимной помощи в целях устранения недочетов и повышения эффективности взаимной помощи в будущем.

## 3. Примеры

### ВСТАВКА 44. ОКАЗАНИЕ ПОМОЩИ РУМЫНИИ В СМЯГЧЕНИИ ПОСЛЕДСТВИЙ НАВОДНЕНИЙ

Соглашение между Правительством Румынии и Правительством Венгерской Республики о сотрудничестве и взаимной помощи в случае бедствий было подписано в Будапеште 9 апреля 2003 года. В 2005 году на основании данного Соглашения Министерство окружающей среды и водного хозяйства Румынии обратилось к Министерству окружающей среды и водных ресурсов Венгрии с просьбой о поддержке – разрешить сброс воды из затопленных районов, расположенных в уезде Тимиш.

Помощь была оказана: было предоставлено 16 мощных насосов вместе со всей дополнительной инфраструктурой, в том числе емкости для топлива, мобильные мастерские для оказания технической помощи и трубы для сброса воды. Таможенные процедуры для указанного оборудования были упрощены в соответствии с действующими правовыми положениями об освобождении от таможенных и налоговых платежей.



## Н. СТАТЬЯ 16 – ИНФОРМИРОВАНИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ

### СТАТЬЯ 16

1. 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. С этой целью прибрежные Стороны обеспечивают предоставление общественности информации о:

- a) целевых показателей качества воды;
- b) выдаваемых разрешениях и условиях, подлежащих соблюдению;
- c) результатах взятия проб воды и стоков, осуществляемого с целью мониторинга и оценки, а также результатах проверки соблюдения целевых показателей качества воды или условий, содержащихся в разрешениях.

2. Прибрежные Стороны обеспечивают общественности возможность бесплатного ознакомления в разумные сроки с этой информацией в целях проверки и предоставляют представителям общественности практические возможности для получения копий такой информации у прибрежных Сторон за разумную плату.

### 1. Объяснения общего характера, анализ и уточнения

333. Статья 16 частично перекликается с принципом 10 Рио-де-Жанейрской декларации, который, в частности, устанавливает, что «на национальном уровне каждый человек должен иметь соответствующий доступ к информации, касающейся окружающей среды, которая имеется в распоряжении государственных органов» и что «государства развивают и поощряют информированность и участие населения путем широкого предоставления информации». Логическое обоснование обязательства сделать информацию доступной общественности заключается в том, чтобы повысить информированность граждан о:

- a) состоянии трансграничных вод;
- b) мерах, принимаемых или планируемых с целью предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия; и
- c) эффективности этих мер.

Это обязательство также направлено на то, чтобы сделать возможным эффективное участие общественности в соответствующих процессах принятия решений.

334. Статья 16 и другие соответствующие положения Конвенции не содержат определения и не поясняют значение термина «общественность». Однако этот термин определен в ряде международных инструментов, преимущественно с применением принципа «любого лица». Для наших целей и Орхусская конвенция, и Протокол по проблемам воды и здоровья к Конвенции по трансграничным водам определяют общественность как «одно

или более чем одно физическое или юридическое лицо и в соответствии с национальным законодательством или практикой их ассоциации, организации или группы». Это определение подразумевает, что прибрежные Стороны предоставляют общественности информацию без дискриминации по признаку гражданства, национальной принадлежности или местожительства и, в случае юридического лица, без дискриминации по признаку его зарегистрированного местонахождения или фактического центра деятельности. Более того, по этому определению, ассоциации, организации или группы, не обладающие правосубъектностью, могут также рассматриваться как представители общественности, если они рассматриваются в качестве таковых в соответствии с национальным законодательством или практикой. Таким образом, специальные образования общественности могут рассматриваться как представители общественности для целей Конвенции, если они удовлетворяют требованиям (при их наличии), установленным национальным законодательством или практикой.<sup>104</sup>

335. Оба выражения – «обеспечивают информирование общественности» и «обеспечивают предоставление общественности информации» – означают, с одной стороны, обязательство активно распространять и доставлять информацию представителям общественности и, с другой стороны, обязательство предоставлять информацию по запросу представителей общественности.

336. Несмотря на то, что статья 16 относится к Части II Конвенции («Положения, касающиеся прибрежных Сторон»), заложенные в ней обязательства имеют двойственную природу, требуя действий как на национальном, так и на международном уровне. Статья 16 не указывает конкретно, какой орган или образование ответственны за предоставление информации. Однако

<sup>104</sup> См. «Орхусская конвенция: Руководство по осуществлению» (2000 год), с. 60.

каждая прибрежная Сторона должна обеспечить, чтобы ее государственные органы активно распространяли информацию и предоставляли информацию по запросу. В своем национальном законодательстве прибрежные Стороны могут также приветствовать предоставление информации общественности непосредственно операторами, деятельность которых может оказывать трансграничное воздействие, или обязать таких операторов предоставлять информацию непосредственно общественности. Также прибрежные Стороны должны обеспечить, чтобы совместные органы, созданные согласно пункту 2 статьи 9 Конвенции, предоставляли общественности информацию как путем активного распространения информации, так и посредством предоставления информации по запросу.

337. Пункт 1 статьи 16 указывает на виды информации, которую общественность имеет право получить, а именно информацию «о состоянии трансграничных вод, мерах, принимаемых или планируемых с целью предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия, а также об эффективности этих мер».<sup>105</sup> Кроме того, выражение «с этой целью» в пункте 1 далее уточняет минимум информации, который должен быть предоставлен общественности с тем, чтобы достичь указанной выше цели. Эта информация касается:

- целевых показателей качества воды;
- выдаваемых разрешений и условий, подлежащих соблюдению;
- результатов взятия проб воды и стоков, осуществляемого с целью мониторинга и оценки;
- результатов проверки соблюдения целевых показателей качества воды или условий, содержащихся в разрешениях.

338. При участии в осуществлении оценки воздействия на окружающую среду согласно пункту 2 (j) статьи 9, совместные органы, созданные прибрежными Сторонами в соответствии с пунктом 2 статьи 9 Конвенции, должны соблюдать положения о доступе к информации Конвенции Эспо, если прибрежные Стороны являются Сторонами этой Конвенции.

339. Устанавливая требование о том, чтобы прибрежные Стороны обеспечили общественности возможность ознакомления «в разумные сроки» с информацией «в целях проверки», Конвенция предоставляет общественности возможность следить за ходом трансграничного сотрудничества прибрежных Сторон. «В

разумные сроки» также означает, что государственные органы и совместные органы должны предоставить ответ лицу, запрашивающему информацию, в течении разумного периода времени или на самой ранней стадии процесса принятия решений, с тем, чтобы сделать возможным наиболее эффективное участие общественности по соответствующим вопросам. Выражение «в целях проверки» также означает, что у государственных органов и совместных органов должна быть возможность получать и рассматривать информацию и замечания от общественности.

340. Логическое обоснование пункта 2 заключается в том, что для того, чтобы информация была действительно доступной, она должна также быть доступной по цене. В связи с этим, Конвенция требует, чтобы информация была предоставлена общественности для ознакомления бесплатно и чтобы любому лицу, запрашивающему информацию, были предоставлены практические возможности для получения копий такой информации за разумную плату. «Разумной платой» является такая плата, которая покрывает стоимость воспроизведения и распространения и не связана с недопустимо высокими затратами. Важно отметить, что пункт 2 напрямую требует предоставления «копий» фактической документации, содержащей информацию, а не резюме или выдержек, таким образом, обеспечивая представителям общественности возможность ознакомиться с конкретно запрошенной информацией, предоставленной полностью, на языке оригинала и в соответствующем контексте.

341. Обязательство предоставления информации общественности может подпадать под ограничения «защиты информации» статьи 8 Конвенции. Однако в соответствии с принципом 10 Рио-де-Жанейрской декларации, такие ограничения следует толковать и применять ограничительно, в соответствии с самим обоснованием (*rationale*) принципа 10, по которому общественные интересы, как правило, наилучшим образом удовлетворяются как можно более широким раскрытием информации. Отказ в доступе к информации всегда должен быть обоснован.<sup>106</sup>

342. Для предоставления эффективного доступа к информации на национальном уровне важно, чтобы каждая прибрежная Сторона гарантировала право на информацию путем принятия национального законодательства. Соответствующее толкование положений Конвенции с учетом контекста требует, чтобы такое право на информацию должным образом учитывалось в процессе заключения и реализации соответствующих двусторонних и многосторонних соглашений или договоренностей, разрабатываемых согласно пункту 1 статьи 9 Конвенции.

<sup>105</sup> См. комментарий к пункту 3 статьи 11.

<sup>106</sup> В статье 4 Орхусской конвенции предусмотрен список обстоятельств для возможного отказа в информации. В этой статье также раскрывается процедура отказа в просьбе о предоставлении информации, включая требование об указании причин отказа и предоставлении информации о доступе к процедуре рассмотрения принятого решения в суде, и временные рамки для решения об отказе.

343. Прибрежным Сторонам следует обеспечить, чтобы государственные органы и совместные органы предоставляли информацию открыто (прозрачно) и обеспечивали, чтобы эта информация была действительно доступной. Открытость означает, что общественность может четко проследить путь, по которому до нее дошла информация, понять ее истоки, критерии, которые регламентируют ее сбор, хранение и распространение, и каким способом ее можно получить. Архивы, базы данных и документы могут считаться легкодоступными в том случае, когда, например, общественность может искать конкретные элементы информации или когда она может иметь к ней легкий доступ в удобные часы работы учреждений, в удобных местах и с помощью удобного оборудования, такого как копировальные машины и т.д.<sup>107</sup>

344. Прибрежным Сторонам следует обеспечить, чтобы государственные органы и совместные органы предоставляли информацию всем представителям общественности без необходимости обосновывать свою заинтересованность. Правительственным учреждениям и органам, ведающим вопросами практического осуществления, также следует предоставлять общественности доступ к информации о политике и стратегиях. Процедуры выдачи разрешений (например, на забор подземных вод, сброс сточных вод) должны предусматривать доступ общественности к информации. Необходимо обеспечить активное информирование общественности в критических ситуациях, таких как паводки и их угроза, аварийное загрязнение вод, дефицит воды и т.д. Необходимо разработать адекватные процедуры для предоставления общественности информации, требующейся для ее участия в ОВОС. Если предание гласности информации, содержащейся в рабочих документах (документах, находящихся в стадии подготовки, и проектах) и комментариях к ним, отвечает интересам общественности, прибрежным Сторонам и совместным органам следует рассмотреть вопрос о предоставлении общественности доступа к таким документам и возможности предоставить свои комментарии.

345. Прибрежным Сторонам следует четко прописать в своем национальном законодательстве соответствующие процедуры активного распространения информации<sup>108</sup> и предоставления информации по запросу. Прибрежным Сторонам также следует заложить процедуры предоставления информации общественности в двусторонних или многосторонних соглашениях или договоренностях, или в дополнительных тематических протоколах к таким соглашениям. Совместные органы

могут разработать отдельные правила активного распространения информации и предоставления информации по запросу.

346. Для обеспечения наличия информации и эффективной возможности бесплатного ознакомления с ней в целях проверки, прибрежные Стороны и совместные органы могут создавать и поддерживать центры документации, библиотеки, базы данных и веб-сайты. В качестве одного из каналов информирования общественности могут использоваться электронные средства связи.

347. Прибрежные Стороны и совместные органы должны рассмотреть вопрос о предоставлении доступа к повесткам дня, протоколам и другим документам совместных органов и их вспомогательных структур. Прибрежные Стороны и совместные органы могут предусмотреть участие общественности в качестве не обладающих правом голоса участников в совещаниях совместных органов и вспомогательных структур совместных органов, как еще одного способа активного распространения информации. Совместные органы или прибрежные Стороны сообща могут рассмотреть вопрос о разработке стратегии по связям с общественностью и создать координационный пункт для связей с общественностью. Общественности должна быть предоставлена возможность направлять в письменном виде запросы совместному органу для отслеживания деятельности совместного органа, в соответствии с Конвенцией, и налаживания открытого диалога с ним.

348. С подробными указаниями и передовой практикой в отношении обязательства прибрежных Сторон предоставлять информацию общественности можно ознакомиться в публикации ЕЭК ООН/ЮНЕП «*Управление водохозяйственной деятельностью: участие общественности и соблюдение соглашений*» (2000 год).<sup>109</sup>

## 2. Минимальные требования по соблюдению данного положения

349. Государственным органам и совместным органам, созданным прибрежными Сторонами, следует обеспечить наличие информации (минимальный список требуемой информации приводится в пункте 1 статьи 16) путем сбора и, в случае необходимости, обработки информации, с тем, чтобы сделать ее доступной общественности. Информация должна регулярно обновляться. Прибрежным Сторонам следует наладить

<sup>107</sup> См. «Орхусская конвенция: Руководство по осуществлению» (2000 год), с. 111-112.

<sup>108</sup> Распространение информации означает предоставление информации общественности с использованием таких средств как публикации, почтовые отправления или электронное предоставление информации. Это также может означать направление общественности сообщения о том, что определенные виды информации есть в наличии, с указанием, где и как получить доступ к полным текстам с информацией, и обеспечение доступности информации для общественности за небольшую плату или бесплатно.

<sup>109</sup> «Управление водохозяйственной деятельностью: участие общественности и соблюдение соглашений». Сеть экспертов ЕЭК/ЮНЕП по вопросам участия общественности и обеспечения соблюдения, Женева, 2000 год.

системы, которые бы обеспечивали регулярный поток информации от операторов, органов и учреждений, ответственных за проведение мониторинга и оценки (статья 11), и иных субъектов к уполномоченным государственным органам.

350. У государственных органов и совместных органов, созданных прибрежными Сторонами, должны быть понятные, комплексные и открытые процедуры предоставления информации общественности, которые должны включать основные правила и условия, определяющие возможность предоставления информации и процесс ее получения. Для эффективного выполнения статьи 16 Сторонам следует доводить до сведения общественности, какой государственный орган располагает тем или иным видом информации. Это может быть сделано с помощью информационных бюллетеней, объявлений в правительственных изданиях и на правительственных веб-сайтах, по открытым каналам теле- и радиовещания или же с помощью включения соответствующих разделов в каталоги экологической информации.

351. При разработке новых или пересмотре существующих двусторонних или многосторонних соглашений или договоренностей в рамках статьи 9, прибрежным Сторонам следует предусмотреть четкие положения для обеспечения доступа общественности к информации. Совместные органы, созданные прибрежными Сторонами, должны рассмотреть вопрос о разработке, с учетом своих возможностей, понятных и подробных процедур для обеспечения доступа общественности к информации, как предпосылки эффективного участия в управлении трансграничными водами и использовании этих вод.

352. В целях обеспечения эффективного осуществления обязательства по предоставлению информации общественности, прибрежные Стороны могут организовывать тренинги для государственных служащих по вопросам законодательства о доступе к информации, эффективного управления информацией и связей с общественностью.

### 3. Примеры

#### **ВСТАВКА 45. УПОЛНОМОЧЕННЫЕ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА И УКРАИНЫ: ПРАВИЛА ОБ УЧАСТИИ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ СТОРОН**

Уполномоченные Молдовы и Украины способствуют реализации двустороннего Соглашения о совместном использовании и охране пограничных вод 1994 года. В 2007 году они приняли Регламент, призванный обеспечить участие общественности в деятельности этого совместного органа. В субрегионе Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии этот регламент стал первым примером формализованных правил по распространению информации и участию общественности в деятельности совместных органов.

Регламент по обеспечению участия заинтересованных лиц в деятельности института Уполномоченных предусматривает создание реестра заинтересованных лиц. «Заинтересованные лица» определены как любые органы власти, общественные организации и их объединения, а также юридические лица, проявляющие интерес к вопросам управления трансграничными водами. Реестр состоит из молдавской и украинской частей. Каждый Уполномоченный ответственен за ведение соответствующей части реестра. Реестр доступен в сети Интернет.

За тридцать дней до очередного заседания Уполномоченных, последние информируют заинтересованных лиц обо всех принятых с момента предыдущего заседания решениях и о планах работы. За двадцать дней до заседания или иного мероприятия Уполномоченные информируют заинтересованных лиц о дате, повестке дня и документации предстоящего заседания.

В Регламенте предусмотрено право заинтересованных лиц предлагать вопросы для обсуждения Уполномоченными и представлять письменные и/или устные комментарии в отношении проектов документов вместе с предложениями по их дополнению и изменению. Проекты документов и приглашение направлять комментарии к ним должны размещаться в сети Интернет. Комментарии, представленные заинтересованными лицами, должны учитываться при принятии окончательного решения.

В декабре 2007 года, Уполномоченные также договорились поддерживать совместный веб-сайт по бассейну реки Днестр (см. <http://www.dniester.org>).

#### **ВСТАВКА 46. УКРЕПЛЕНИЕ ПОТЕНЦИАЛА ПО ПОДДЕРЖКЕ ДОСТУПА К ИНФОРМАЦИИ И УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В БАСЕЙНЕ ДУНАЯ**

В 2004–2006 годах Региональный экологический центр для Центральной и Восточной Европы, «Ресурсы для будущего» (аналитический центр, г. Вашингтон, США) и юридический факультет Нью-йоркского университета осуществили проект под названием «Улучшение доступа к информации и участия общественности в принятии решений по вопросам окружающей среды». Поддержку проекту оказали ГЭФ и ПРООН в рамках Регионального проекта по Дунаю – инициативы по очистке и охране реки Дунай в 13 странах.

Проект позволил улучшить доступ общественности к информации и участие общественности по вопросам, касающимся водных ресурсов, в бассейне Дуная. На национальном уровне проект способствовал укреплению потенциала компетентных государственных органов в пяти придунайских странах – Болгарии, Боснии и Герцеговине, Румынии, Хорватии и, в то время, Сербии и Черногории, – по предоставлению общественности доступа к связанной с водой экологической информации и содействию участию общественности в принятии решений в соответствии с требованиями ВРД ЕС. На международном уровне проект усилил потенциал МКОРД по поддержке доступа к информации и участия заинтересованных сторон в управлении водными ресурсами. На местном уровне проект также позволил усилить вовлечение сообществ в решение проблем, связанных с загрязнением вод в нескольких «горячих точках» на местном уровне и осуществить в бассейне реки Дунай пять пилотных демонстрационных проектов.

В партнерстве принимали участие должностные лица и НПО на национальном, региональном и местном уровне в пяти государствах. На национальном уровне, партнерство выявило основные препятствия для доступа общественности к информации и вовлечения в принятие решений по вопросам окружающей среды и помогло должностным лицам и НПО разработать методы и стратегию для их преодоления.

Были выявлены следующие основные препятствия:

- *отсутствие руководящих указаний для должностных лиц* по выполнению своих обязанностей по предоставлению связанной с водой экологической информации или консультированию с общественностью по вопросам управления водными ресурсами;
- *отсутствие централизованных баз данных*, что усложняло установление места нахождения экологической информации в системе государственных органов;
- *низкая информированность НПО и граждан о своих правах* на получение экологической информации и участие в принятии решений по вопросам, связанным с водой, или низкая информированность о том, как можно реализовать эти права;
- *неуверенность должностных лиц в том, какую информацию следует относить к «конфиденциальной»* и не подлежащей раскрытию, и какую процедуру следует применять для обоснования требования о конфиденциальности;
- *ненадлежащие процедуры* вовлечения заинтересованных сторон и консультаций с общественностью в процессе планирования управления речным бассейном.

В целях преодоления этих препятствий, участники проекта изучили передовую практику – приемы, показавшие свою эффективность в других местах, – и использовали ее для разработки методов и стратегий, адаптированных к собственным потребностям и обстоятельствам. Большинство участников предпочло разработать очень практичные средства и приемы в письменной форме. Для государственных служащих ими стали учебники и руководства по обеспечению доступа к информации при выполнении служебных обязанностей: как лучше обеспечить доступ к экологической и связанной с водой информации и как поступить, если затрагивается конфиденциальная информация, как поддерживать связь с общественностью и как способствовать более широкому вовлечению общественности. Для НПО и общественности ими стали брошюры и другие письменные руководства о том, как и где получить экологическую информацию, какая информация должна быть доступна, что делать в случае отказа в доступе к информации и как инициировать участие в принятии решений по связанным с водой вопросам окружающей среды.

На национальном уровне проект способствовал разработке рекомендаций (включая проекты или текст предлагаемых положений) по внесению изменений в законодательство, инструкций по обращению с конфиденциальной информацией, систем метаинформации, которые помогают должностным лицам в органах по охране окружающей среды или управлению водами, а также общественности, понять, у какого органа имеется какая информация и как ее получить. Проект позволил усовершенствовать веб-сайты для обеспечения лучшей связи с общественностью. Многие из этих видов деятельности сопровождались серией мер по укреплению потенциала, включая учебные поездки в США и Нидерланды, и серией региональных и национальных семинаров и тренингов для должностных лиц в целях повышения их знаний о том, как на практике выполнять свои обязанности. Тренинги были проведены и для НПО для того, чтобы дать им возможность на практике использовать свои права и обеспечить понимание и использование подготовленных пособий.

С результатами проекта можно ознакомиться по адресу: <http://www.rec.org/REC/Programs/PublicParticipation/DanubeRiverBasin/default.html>.

## I. СТАТЬЯ 22 – УРЕГУЛИРОВАНИЕ СПОРОВ

### СТАТЬЯ 22

1. При возникновении спора между двумя или более Сторонами относительно толкования или применения настоящей Конвенции они стремятся к урегулированию спора путем переговоров или любым другим способом, приемлемым для участвующих в споре Сторон.

2. При подписании, ратификации, принятии, утверждении настоящей Конвенции или присоединении к ней или в любое время после этого любая Сторона может в письменном виде заявить Депозитарию о том, что применительно к спору, не урегулированному в соответствии с пунктом 1 настоящей статьи, она принимает одно или оба из следующих средств урегулирования споров в качестве обязательного для любой Стороны, принимающей на себя такое же обязательство:

- a) передача спора в Международный Суд;
- b) арбитраж в соответствии с процедурой, изложенной в приложении IV.

3. Если участвующие в споре стороны приняли оба способа урегулирования споров, упомянутые в пункте 2 настоящей статьи, спор может быть передан только в Международный Суд, если стороны не договорятся об ином.

### 1. Объяснения общего характера, анализ и уточнения

353. Пункт 1 статьи 22 Конвенции предусматривает, что при возникновении спора между двумя или более Сторонами относительно толкования или применения Конвенции они стремятся к урегулированию спора путем переговоров или любым другим способом, приемлемым для них. Применительно к спору, который не удалось урегулировать в соответствии с пунктом 1, пункт 2 предусматривает формулу сознательного выбора (*opt in formula*) принудительного урегулирования споров путем арбитража или судебного разбирательства. И, наконец, в случае, когда участвующие в споре Стороны приняли оба способа урегулирования споров, упомянутые в пункте 2, спор может быть передан только в Международный Суд ООН, если Стороны не договорятся об ином.

354. Обязательство мирного разрешения споров охватывает любые споры между государствами, вне зависимости от предмета или степени серьезности спора, что четко провозглашено в Манильской декларации о мирном разрешении международных споров (Манильская декларация), принятой в 1982 году Генеральной ассамблеей ООН.<sup>110</sup> Споры по вопросам, связанным с водными ресурсами, не являются исключением из этого правила. На самом деле, не только Конвенция по трансграничным водам, но и Нью-Йоркская конвенция содержит подробные положения, касающиеся урегулирования споров.

355. Статья 22 Конвенции по трансграничным водам перекликается с принципом, содержащимся в пункте 3 статьи 2 и статье 33 Устава ООН, который предусматри-

вает обязательство государств разрешать свои споры мирным путем, обеспечивая при этом свободу выбора средств разрешения споров из числа тех, которые перечислены в статье 33 Устава ООН.

356. Пункт 1 статьи 22 предусматривает обязательство стремиться разрешить спор путем «переговоров или любым другим способом разрешения споров, приемлемым для участвующих в споре Сторон», которое должно исполняться добросовестно. Можно сказать, что это обязательство охватывается общим принципом сотрудничества, кодифицированным достаточно подробно в обязательных формулировках Конвенции, в частности, в пункте 6 статьи 2 об обязательстве сотрудничества и в статье 9 о заключении двусторонних и многосторонних соглашений и создании совместных органов.

357. Хотя «другие способы урегулирования споров, приемлемые для участвующих в споре Сторон», не перечислены в тексте пункта 1, согласно статье 33 Устава ООН, а также в соответствии с Манильской декларацией, к таким другим средствам относятся посредничество, обследование, примирение, арбитраж, судебное разбирательство, обращение к региональным соглашениям или органам или иные мирные средства по выбору Сторон, включая «добрые услуги».<sup>111</sup>

358. Рассматриваемое положение представляется достаточно гибким для того, чтобы позволить сторонам спора договориться о таких мирных средствах, которые будут приемлемыми в контексте обстоятельств и природы спора. Однако если стороны не приходят к согласию о

<sup>110</sup> Резолюция Генеральной ассамблеи ООН 37/10.

<sup>111</sup> Средство разрешения споров, при котором третья сторона старается облегчить контакты и диалог между спорящими сторонами. Третья сторона, оказывающая «добрые услуги», в отличие от посредничества, не представляет предложений по урегулированию спора. Часто «добрые услуги» с согласия спорящих сторон перерастают в посредничество.

конкретном способе разрешения спора, пункт 1 статьи 22 налагает на них обязательство стремиться к урегулированию спора путем переговоров, что, таким образом, представляет собой применяемое по умолчанию средство разрешения споров согласно Конвенции. Это связано с тем, что переговоры являются средством разрешения споров, чаще всего используемым в международной практике, а также самым эффективным и гибким.

359. Некоторые соглашения по трансграничным водам предусматривают переговоры как средство разрешения спора, который не может быть урегулирован в рамках соответствующего совместного органа. В подавляющем большинстве примеров договорной практики, добросовестные попытки достичь урегулирования путем переговоров часто представляют собой необходимое условие допуска к арбитражу или судебному разбирательству.

360. ВРД ЕС предусматривает возможность институционального вовлечения Европейской комиссии в качестве третьей стороны.

361. В прошлом, обращение к судебным или арбитражным процедурам для урегулирования споров, связанных с водой, в международной практике встречалось нечасто. Однако такие дела, как решение арбитража в деле об озере Лану (1957 года) или решение Международного Суда ООН в деле, касающемся проекта Габчикова-Надьмарош (1997 года), стали вехами в международном водном праве. Дело о целлюлозных заводах на реке Уругвай между Аргентиной и Парагваем (2010 года), рассмотренное Международным Судом ООН, отражает убежденность государств в том, что международное разбирательство является подходящим средством для рассмотрения связанных с водой споров.

362. Может показаться прискорбным, что арбитраж и судебное разбирательство не являются обязательными по Конвенции по трансграничным водам, а носят лишь факультативный характер, как и в общем международном праве. Однако, в рамках Конвенции по трансграничным водам, такая предполагаемая слабость частично компенсируется функциями предупреждения споров и оказания помощи, которые выполняются Совещанием Сторон и его вспомогательными органами. Создание неконфронтационных, несудебных и консультативных механизмов, какие обеспечивают

«комитетами по вопросам соблюдения», могло бы укрепить выполнение таких функций Совещанием Сторон.<sup>112</sup> Наконец, факультативную природу судебного и арбитражного разрешения споров по Конвенции, как и в подавляющем большинстве международных многосторонних соглашений, в особенности многосторонних экологических соглашений, следует рассматривать в свете обязательства создавать совместные органы для двустороннего и многостороннего сотрудничества согласно статье 9, в той мере, в какой такие органы в значительной степени выполняют функции, близкие к предупреждению и урегулированию споров.

## 2. Минимальные требования по соблюдению данного положения

363. Обязательство урегулировать спор путем переговоров или любыми другими согласованными способами возникает каждый раз, когда существует спор относительно толкования или применения Конвенции. На практике, такое скорее всего может иметь место, когда оказывается невозможным урегулировать вопрос в рамках соответствующего совместного органа, хотя для применения статьи 22 не установлено каких-либо правовых требований об исчерпании всех возможностей по урегулированию вопроса в рамках совместного органа. Кроме того, учитывая, что Конвенция является рамочной, спор может не ограничиваться положениями Конвенции по трансграничным водам и их надлежащим применением в конкретном случае, а может также касаться толкования или применения соглашений, о которых говорится в статье 9 Конвенции.

364. В случае возникновения такого спора, Стороны, в духе пункта 1, обязаны стремиться его урегулировать. Они должны действовать добросовестно, учитывая законные интересы другой Стороны,<sup>113</sup> чтобы не лишать смысла саму процедуру разрешения споров, и должны избегать каких-либо действий, которые могли бы обострить спор. В случае, если они обратились к третьей стороне за советом (в рамках посредничества или «добрых услуг»), им следует отнестись со всем вниманием к ее заключениям или выводам. Если, несмотря на все усилия, урегулирования достигнуто не было, обязательство добросовестно добиваться урегулирования спора путем переговоров не должно считаться нарушенным.

<sup>112</sup> Во время подготовки и принятия Руководства по внедрению Конвенции, такого механизма в рамках Конвенции не существовало. На пятой сессии Совещания Сторон (10–12 ноября 2009 года) согласилось с необходимостью наличия в рамках Конвенции особого механизма, с помощью которого можно было бы решать проблемы, связанные с осуществлением и возможными разногласиями в толковании Конвенции. Совещание поручило Совету по правовым вопросам Конвенции подготовить предложения в отношении механизма для оказания содействия и поддержки в деле осуществления и соблюдения Конвенции. На основе предложения, подготовленного Советом по правовым вопросам, на своей шестой сессии (28–30 ноября 2012 года) Совещание Сторон приняло решение IV/1 об оказании поддержки осуществлению и соблюдению. Этим решением был учрежден Комитет по осуществлению Конвенции. Более подробная информация доступна по адресу: [http://www.unesc.org/env/water/implementation\\_committee.html](http://www.unesc.org/env/water/implementation_committee.html).

<sup>113</sup> См. также комментарий к статье 10.

365. Обращение в Международный Суд ООН или к процедуре арбитража может быть инициировано только Стороной, которая направила Депозитарию заявление о том, что принимает одно или оба из этих средств урегулирования споров, как это предусмотрено в пункте 2, и только в отношении Стороны, которая приняла на себя такое же обязательство. Арбитраж проводится в соот-

ветствии с процедурой, описанной в Приложении IV к Конвенции, в то время как разбирательство в Международном Суде ООН ведется в соответствии с его Уставом и Регламентом. Решения арбитражных судов, а также решения Международного Суда ООН являются обязательными для сторон спора.

### 3. Примеры

#### **ВСТАВКА 47. ПРИМЕРЫ ПОЛОЖЕНИЙ, КАСАЮЩИХСЯ ВОПРОСОВ РАЗРЕШЕНИЯ СПОРОВ**

##### **А. Положения соглашений о трансграничных водах, касающиеся вопросов разрешения споров между государствами**

Значительное число соглашений о водотоках, подпадающих под сферу действия Конвенции о трансграничных водах, отражают положения статьи 22 Конвенции, подтверждая в незначительно отличающихся формулировках ее последовательный и основанный на сознательном выборе подход к средствам мирного разрешения споров.

Статья 16 Конвенции по защите Рейна 1999 года предусматривает, что:

1. При возникновении спора между Договаривающимися Сторонами относительно толкования или применения настоящей Конвенции, затрагиваемые Стороны должны стремиться к урегулированию спора путем переговоров или любым другим приемлемым для них способом урегулирования споров.
2. Если спор не может быть урегулирован таким образом, он должен быть передан по требованию одной из Сторон в арбитраж, если участвующие в споре Стороны не договорились об ином.

Аналогичным образом, Конвенция по охране реки Дунай содержит обязательство добиваться урегулирования, в первую очередь, путем переговоров или любым другим способом разрешения споров, – если это применимо, также при помощи совместного органа, созданного этой Конвенцией. Только если спор не урегулирован с помощью дипломатических средств, он будет передан на рассмотрение в Международный Суд ООН или арбитраж.

В других соглашениях о водотоках содержатся даже более краткие формулы общего характера по рассматриваемому вопросу. В соответствии со статьей 8 Соглашения по реке Маас, подписанного в 2002 году, Стороны обязаны стремиться к урегулированию спора путем переговоров или любым другим способом разрешения споров, приемлемым для участвующих в споре сторон. Более того, по Протоколу 1961 года, которым была создана Международная комиссия по защите реки Саар, Стороны договорились об урегулировании своих будущих споров по вопросам толкования или применения Протокола только дипломатическими средствами (статья 11).

##### **В. Альтернативная процедура разрешения споров между государствами, предусмотренная Водной Рамочной Директивой Европейского Союза**

ВРД ЕС устанавливает новаторский и, в контексте ЕС, довольно неожиданный механизм разрешения споров. В статье 12 говорится: «если государство-член выявляет какую-то проблему, которая оказывает влияние на управление его водами, но не может быть решена самим государством-членом, оно может сообщить о такой проблеме Комиссии и любому другому затрагиваемому государству-члену и может дать рекомендации по разрешению вопроса». Комиссия должна предоставить ответ на любое такое сообщение и рекомендации в шестимесячный срок.

По существу, статья 12 позволяет одному государству-члену ЕС, которое не может разрешить вопрос управления водами, связанный с другим государством-членом, попросить вмешаться Комиссию. Хотя у Комиссии нет каких-то определенных полномочий по урегулированию спора между затрагиваемыми государствами, и до сих пор формальных запросов такого рода не поступало, статья 12 остается важным «последним доводом» (*ultima ratio*), позволяющим странам привлечь внимание к нерешенным трансграничным проблемам.

Венгрия в свое время указала на возможное обращение к статье 12 в двустороннем споре, связанном с водными ресурсами, с одним из соседних государств, что в значительной степени способствовало своевременному и успешному разрешению вопроса.



# Приложение I

## Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер

с поправками

и решением VI/3, разъясняющим процедуру присоединения



## **Справка о Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер с поправками**

Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер была принята в г. Хельсинки, Финляндия, 17 марта 1992 года и вступила в силу 6 октября 1996 года. В то время Конвенция была открыта для присоединения исключительно для государств-членов Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК) и региональных организаций экономической интеграции, созданных такими государствами.

28 ноября 2003 года Совещание Сторон Конвенции приняло решение III/1 о внесении поправок в статьи 25 и 26 Конвенции, позволяющих всем государствам-членам Организации Объединенных Наций присоединяться к Конвенции. Эти поправки вступили в силу 6 февраля 2013 года.

Кроме того, 30 ноября 2012 года Совещание Сторон приняло решение VI/3 о присоединении стран, не являющихся членами Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций. Этим решением Совещание Сторон разъяснило, что для целей пункта 3 статьи 25 любая будущая просьба о присоединении к Конвенции со стороны любого члена Организации Объединенных Наций, не являющегося членом ЕЭК ООН, будет считаться получившей одобрение от Совещания Сторон. Это одобрение зависит только от вступления в силу поправок к статьям 25 и 26 для всех государств и организаций, являвшихся Сторонами Конвенции по состоянию на 28 ноября 2003 года.

## Решение VI/3

### Присоединение стран, не являющихся членами Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций

*Совещание Сторон,*

*выражая* твердую уверенность в том, что сотрудничество между прибрежными государствами по вопросам, касающимся трансграничных водотоков и международных озер, способствует миру и безопасности, а также устойчивому управлению водными ресурсами и служит общему благу,

*подтверждая вновь* убежденность в том, что Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер является эффективным инструментом для поддержки сотрудничества также за пределами региона Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК),

*желая* делиться знаниями, практикой и опытом, собранными за 20 лет с момента принятия Конвенции, и одновременно извлекать пользу из знаний, практики и опыта других регионов мира,

*желая также* коллективно способствовать сотрудничеству в речных бассейнах во всем мире, в том числе предлагая глобальную межправительственную платформу для обмена мнениями и дискуссий по проблемам трансграничных вод и поддержки осуществления норм международного водного права,

*ссылаясь* на свое решение III/1 от 28 ноября 2003 года о внесении поправок в статьи 25 и 26 Конвенции и помня о духе этого решения,

*признавая* возросший интерес к Конвенции и деятельности по ней со стороны многих стран, не являющихся членами ЕЭК, и их желание присоединиться к Конвенции,

*признавая* необходимость обеспечения того, чтобы процедура присоединения стран, не являющихся членами ЕЭК, не отличалась от процедуры присоединения стран – членов ЕЭК,

*выражая* единодушное желание как можно скорее сделать возможным присоединение к ней стран, не являющихся членами ЕЭК,

1. *выражает* свое удовлетворение тем, что поправки к статьям 25 и 26, принятые решением III/1, вступят в силу для принявших их государств 6 февраля 2013 года в соответствии с пунктом 4 статьи 21 Конвенции;

2. *настоятельно призывает* все государства и организации, являвшиеся Сторонами Конвенции по состоянию на 28 ноября 2003 года, которые еще не сделали этого, как можно скорее, но не позднее конца 2013 года ратифицировать поправки к статьям 25 и 26;

3. *призывает* усилить сотрудничество со странами, не являющимися членами ЕЭК, которые заинтересованы в присоединении к Конвенции, в целях содействия взаимному обмену опытом, а также применению Конвенции за пределами региона ЕЭК;

4. *постановляет*, что для целей поправки к статье 25 Конвенции, принятой решением III/1, любая будущая просьба о присоединении к Конвенции со стороны любого члена Организации Объединенных Наций, не являющегося членом ЕЭК, приветствуется и, следовательно, одобряется Совещанием Сторон. Это одобрение зависит от вступления в силу для всех государств и организаций, являвшихся Сторонами Конвенции по состоянию на 28 ноября 2003 года, поправок к статьям 25 и 26. Государства или организации, упомянутые в статье 23 Конвенции, которые становятся Сторонами Конвенции в период между принятием настоящего решения и вступлением в силу пункта 3 статьи 25 с внесенной в него поправкой для всех государств и организаций, которые являлись Сторонами Конвенции по состоянию на 28 ноября 2003 года, уведомляются секретариатом ЕЭК о настоящем решении и о том, что они считаются принявшими его;

5. *также постановляет* в этой связи, что любому государству – члену Организации Объединенных Наций, не указанному в статье 23 Конвенции, при представлении своего документа о присоединении необходимо будет сослаться на настоящее решение;

6. *просит* секретариат проинформировать Договорную секцию Организации Объединенных Наций об этой процедуре, с тем чтобы могли быть приняты соответствующие меры, и распространить информацию об этой процедуре среди заинтересованных членов Организации Объединенных Наций, не являющихся членами ЕЭК.

## Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер с поправками

### ПРЕАМБУЛА

*Стороны настоящей Конвенции,*

*сознавая*, что охрана и использование трансграничных водотоков и международных озер являются важными задачами, эффективное решение которых может быть обеспечено только путем тесного сотрудничества,

*выражая беспокойство* по поводу существования и угрозы отрицательных последствий в краткосрочной или долгосрочной перспективе изменений состояния трансграничных водотоков и международных озер для окружающей среды, экономики и благосостояния стран - членов Европейской экономической комиссии (ЕЭК),

*подчеркивая* необходимость укрепления национальных и международных мер по предотвращению, ограничению и сокращению выбросов опасных веществ в водную среду и по уменьшению эвтрофикации и подкисления, а также загрязнения морской среды, в особенности в прибрежных морских районах, из источников, расположенных на суше,

*приветствуя* усилия, предпринятые к настоящему времени правительствами стран - членов ЕЭК на двусторонней и многосторонней основе для укрепления сотрудничества в целях предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного загрязнения, устойчивого управления водными ресурсами, их сохранения и охраны окружающей среды,

*ссылаясь* на соответствующие положения и принципы Декларации Стокгольмской конференции по проблемам окружающей человека среды, Заключительного акта Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ), Итоговых документов Мадридской и Венской встреч представителей государств - участников СБСЕ и Региональной стратегии охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов в странах - членах ЕЭК на период до 2000 года и далее,

*сознавая* роль, которую играет Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций в содействии международному сотрудничеству по предотвращению, ограничению и сокращению загрязнения трансграничных вод и их устойчивому использованию, и в этой связи напоминая о Декларации ЕЭК о политике в области предупреждения и борьбы с загрязнением водных ресурсов, включая трансграничное загрязнение; Декларации ЕЭК о политике в области рационального использования водных ресурсов; Принципах сотрудничества в области трансграничных вод ЕЭК; Хартии рационального использования подземных вод ЕЭК; и Кодексе поведения при аварийном загрязнении трансграничных внутренних вод,

*ссылаясь* на решения I (42) и I (43), принятые Европейской экономической комиссией соответственно на ее сорок второй и сорок четвертой сессиях, и итоги Совещания представителей государств - участников СБСЕ по защите окружающей среды (София, Болгария, 16 октября - 3 ноября 1989 года),

*подчеркивая*, что сотрудничество между странами - членами в области охраны и использования трансграничных вод должно в первую очередь осуществляться путем разработки соглашений между прибрежными странами, граничащими с одними и теми же водами, особенно в тех случаях, когда такие соглашения пока еще не достигнуты,

*согласились* о нижеследующем:

### Статья 1

#### ОПРЕДЕЛЕНИЯ

Для целей настоящей Конвенции:

1. «Трансграничные воды» означают любые поверхностные или подземные воды, которые обозначают, пересекают границы между двумя или более государствами или расположены на таких границах; в тех случаях, когда трансграничные воды впадают непосредственно в море, пределы таких трансграничных вод ограничиваются прямой линией, пересекающей их устье между точками, расположенными на линии малой воды на их берегах.
2. «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, возникающие в результате изменения этих факторов.
3. «Сторона», если в тексте не содержится иного указания, означает Договаривающуюся Сторону настоящей Конвенции.

4. «Прибрежные Стороны» означают Стороны, граничащие с одними и теми же трансграничными водами.
5. «Совместный орган» означает любую двустороннюю или многостороннюю комиссию или другие соответствующие организационные структуры, предназначенные для осуществления сотрудничества между прибрежными Сторонами.
6. «Опасные вещества» означают вещества, которые являются токсичными, канцерогенными, мутагенными, тератогенными или биоаккумулируемыми, особенно когда они являются стойкими.
7. «Наилучшая имеющаяся технология» (определение содержится в приложении I к настоящей Конвенции).

## **ЧАСТЬ I**

### **ПОЛОЖЕНИЯ, КАСАЮЩИЕСЯ ВСЕХ СТОРОН**

#### *Статья 2*

#### **ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

1. Стороны принимают все соответствующие меры для предотвращения, ограничения и сокращения любого трансграничного воздействия.
2. Стороны принимают, в частности, все соответствующие меры:
  - a) для предотвращения, ограничения и сокращения загрязнения вод, которое оказывает или может оказывать трансграничное воздействие;
  - b) для обеспечения использования трансграничных вод в целях экологически обоснованного и рационального управления водными ресурсами, их сохранения и охраны окружающей среды;
  - c) для обеспечения использования трансграничных вод разумным и справедливым образом с особым учетом их трансграничного характера при осуществлении деятельности, которая оказывает или может оказывать трансграничное воздействие;
  - d) для обеспечения сохранения и, когда это необходимо, восстановления экосистем.
3. Меры по предотвращению, ограничению и сокращению загрязнения вод принимаются, насколько это возможно, в источнике загрязнения.
4. Эти меры ни прямо, ни косвенно не должны вести к переносу загрязнения на другие компоненты окружающей среды.
5. При осуществлении мер, упомянутых в пунктах 1 и 2 настоящей статьи, Стороны руководствуются следующими принципами:
  - a) принципом принятия мер предосторожности, в соответствии с которым меры по предупреждению возможного трансграничного воздействия утечки опасных веществ не должны откладываться на том основании, что научные исследования не установили в полной мере причинно-следственной связи между этими веществами, с одной стороны, и возможным трансграничным воздействием – с другой;
  - b) принципом «загрязнитель платит», в соответствии с которым расходы, связанные с мерами по предотвращению, ограничению и сокращению загрязнения, покрываются загрязнителем;
  - c) управление водными ресурсами осуществляется таким образом, чтобы потребности нынешнего поколения удовлетворялись без ущерба для возможности будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности.
6. Прибрежные Стороны осуществляют сотрудничество на основе равенства и взаимности, в частности, путем заключения двусторонних и многосторонних соглашений с целью выработки согласованной политики, программ и стратегий, охватывающих соответствующие водосборы или их части, для обеспечения предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия и с целью охраны окружающей среды трансграничных вод или окружающей среды, находящейся под воздействием таких вод, включая морскую среду.
7. Применение настоящей Конвенции не должно приводить ни к ухудшению экологических условий, ни к усилению трансграничного воздействия.
8. Положения настоящей Конвенции не затрагивают право Сторон индивидуально или совместно утверждать и осуществлять более строгие меры, чем те, которые предусмотрены в настоящей Конвенции.

*Статья 3***ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ, ОГРАНИЧЕНИЕ И СОКРАЩЕНИЕ**

1. Для предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия Стороны разрабатывают, утверждают, осуществляют соответствующие правовые, административные, экономические, финансовые и технические меры и, по возможности, добиваются их совместимости для обеспечения, в частности:

- a) предотвращения, ограничения и сокращения в источнике сброса загрязнителей путем применения, в частности, малоотходной и безотходной технологии;
- b) охраны трансграничных вод от загрязнения из точечных источников путем предварительной выдачи компетентными национальными органами разрешений на сброс сточных вод и осуществления мониторинга разрешенных сбросов и контроля за ними;
- c) определения предельных норм для сбросов сточных вод, указываемых в разрешениях, на основе наилучшей имеющейся технологии для сбросов опасных веществ;
- d) введения более строгих требований, приводящих в отдельных случаях даже к запрещению сбросов, если это диктуется необходимостью поддержания соответствующего качества водоприемника или экосистемы;
- e) применения по крайней мере биологической очистки или эквивалентных процессов в отношении коммунально-бытовых сточных вод, причем поэтапно, там, где это необходимо;
- f) осуществления соответствующих мер, в частности, путем применения наилучшей имеющейся технологии, с целью сокращения поступления биогенных веществ из промышленных и коммунально-бытовых источников;
- g) разработки и применения соответствующих мер и наилучшей в экологическом отношении практики для сокращения поступления биогенных и опасных веществ из диффузных источников, в особенности в тех случаях, когда основным источником является сельское хозяйство (руководящие принципы для разработки наилучшей в экологическом отношении практики приводятся в приложении II к настоящей Конвенции);
- h) применения оценки воздействия на окружающую среду и других методов оценки;
- i) поощрения устойчивого управления водными ресурсами, включая применение экосистемного подхода;
- j) разработки планов действий в чрезвычайных ситуациях;
- k) осуществления дополнительных конкретных мер по предотвращению загрязнения подземных вод;
- l) сведения к минимуму опасности аварийного загрязнения.

2. С этой целью каждая Сторона устанавливает предельные нормы содержания загрязнителей в сбросах из точечных источников в поверхностные воды на основе наилучшей имеющейся технологии, конкретно применимые к отдельным отраслям или секторам промышленности, являющимся источниками опасных веществ. Упомянутые в пункте 1 настоящей статьи соответствующие меры по предотвращению, ограничению и сокращению поступления опасных веществ из точечных и диффузных источников в воды могут, в частности, включать полное или частичное запрещение производства или использования таких веществ. Принимаются во внимание списки таких отраслей или секторов промышленности и таких опасных веществ, которые содержатся в международных конвенциях или правилах, применимых, охватываемой настоящей Конвенцией.

3. Кроме того, каждая Сторона определяет там, где это целесообразно, целевые показатели качества воды и утверждает критерии качества воды для предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия. Общие принципы разработки таких целевых показателей и критериев приводятся в приложении III к настоящей Конвенции. При необходимости Стороны предпринимают усилия, направленные на обновление этого приложения.

*Статья 4***МОНИТОРИНГ**

Стороны разрабатывают программы мониторинга состояния трансграничных вод.

*Статья 5***ИССЛЕДОВАНИЯ И РАЗРАБОТКИ**

Стороны сотрудничают в проведении исследований и разработок в области эффективных методов предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия. В этих целях Стороны, с учетом научно-исследовательской деятельности соответствующих международных форумов, стремятся на двусторонней и/или многосторонней основе осуществлять или активизировать в случае необходимости конкретные научно-исследовательские программы, направленные, в частности, на:

- a) разработку методов оценки токсичности опасных веществ и вреда загрязнителей;
- b) повышение уровня знаний о присутствии, распространении и воздействии на окружающую среду загрязнителей и соответствующих процессов;
- c) разработку и применение экологически обоснованных технологий, методов производства и структур потребления;
- d) поэтапное прекращение производства и применения и/или замену веществ, которые могут оказывать трансграничное воздействие;
- e) разработку экологически обоснованных методов удаления опасных веществ;
- f) разработку специальных методов улучшения состояния трансграничных вод;
- g) разработку экологически обоснованных методов строительства водохозяйственных объектов и способов регулирования водного режима;
- h) физическую и финансовую оценку ущерба, возникающего в результате трансграничного воздействия.

Обмен результатами научно-исследовательских программ осуществляется между Сторонами в соответствии со статьей 6 настоящей Конвенции.

*Статья 6***ОБМЕН ИНФОРМАЦИЕЙ**

Стороны в максимально короткие сроки обеспечивают наиболее широкий обмен информацией по вопросам, охватываемым положениями настоящей Конвенции.

*Статья 7***ОТВЕТСТВЕННОСТЬ**

Стороны оказывают поддержку соответствующим международным усилиям по выработке норм, критериев и процедур в области ответственности.

*Статья 8***ЗАЩИТА ИНФОРМАЦИИ**

Положения настоящей Конвенции не затрагивают прав или обязанностей Сторон защищать в соответствии с их национальными правовыми системами и применимыми наднациональными правилами информацию, имеющую отношение к производственной и коммерческой тайне, включая интеллектуальную собственность, или к интересам национальной безопасности.



## ЧАСТЬ II

### ПОЛОЖЕНИЯ, КАСАЮЩИЕСЯ ПРИБРЕЖНЫХ СТОРОН

#### Статья 9

#### ДВУСТОРОННЕЕ И МНОГОСТОРОННЕЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

1. 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.

2. Указанные в пункте 1 настоящей статьи соглашения или договоренности должны предусматривать учреждение совместных органов. Задачи этих совместных органов заключаются, в частности, и без ущерба соответствующим существующим соглашениям или договоренностям, в том чтобы:

- a) собирать, компилировать и оценивать данные с целью определения источников загрязнения, которые могут оказывать трансграничное воздействие;
- b) разрабатывать совместные программы мониторинга качественных и количественных показателей вод;
- c) составлять реестры и обмениваться информацией об источниках загрязнения, указанных в пункте 2 а) настоящей статьи;
- d) разрабатывать предельные нормы для сбросов сточных вод и оценивать эффективность программ по борьбе с загрязнением;
- e) разрабатывать единые целевые показатели и критерии качества воды с учетом положений пункта 3 статьи 3 настоящей Конвенции и предложения относительно соответствующих мер по поддержанию и, в случае необходимости, улучшению существующего качества воды;
- f) разрабатывать программы согласованных действий по снижению нагрузки загрязнения как из точечных источников (например, коммунально-бытовых и промышленных источников), так и диффузных источников (в особенности сельскохозяйственных);
- g) устанавливать процедуры оповещения и сигнализации;
- h) выступать в качестве форума для обмена информацией в отношении существующих и планируемых видов использования вод и соответствующих установок, которые могут оказывать трансграничное воздействие;
- i) содействовать сотрудничеству и обмену информацией о наилучших имеющихся технологиях в соответствии с положениями статьи 13 настоящей Конвенции, а также способствовать сотрудничеству в области научно-исследовательских программ;
- j) участвовать в осуществлении оценки воздействия на окружающую среду в отношении трансграничных вод на основе соответствующих международных норм.

3. В тех случаях, когда приморское государство, являющееся Стороной настоящей Конвенции, непосредственно и существенно затрагивается трансграничным воздействием, прибрежные Стороны могут, если все они с этим согласны, предложить этому приморскому государству принять участие соответствующим образом в деятельности многосторонних совместных органов, учрежденных Сторонами, прибрежными к таким трансграничным водам.

4. Совместные органы, предусмотренные настоящей Конвенцией, предлагают совместным органам, учреждаемым приморскими государствами для охраны морской среды, непосредственно затрагиваемой трансграничным воздействием, сотрудничать с целью согласования их работы и предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия.

5. В тех случаях, когда в рамках одного водосбора существуют два или более совместных органа, они стремятся скоординировать свою деятельность, с тем чтобы способствовать укреплению мер по предотвращению, ограничению и сокращению трансграничного воздействия в рамках этого водосбора.

*Статья 10***КОНСУЛЬТАЦИИ**

Консультации проводятся между прибрежными Сторонами на основе взаимности, доброй воли и добрососедства по просьбе любой такой Стороны. Цель таких консультаций заключается в развитии сотрудничества по вопросам, охватываемым положениями настоящей Конвенции. Любые такие консультации проводятся с помощью учреждаемого в соответствии со статьей 9 настоящей Конвенции совместного органа в тех случаях, когда он существует.

*Статья 11***СОВМЕСТНЫЕ МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА**

1. В рамках общего сотрудничества, упомянутого в статье 9 настоящей Конвенции, или конкретных договоренностей прибрежные Стороны разрабатывают и осуществляют совместные программы мониторинга состояния трансграничных вод, включая паводки и ледяные заторы, а также трансграничного воздействия.

2. Прибрежные Стороны согласовывают параметры загрязнения и перечни загрязнителей, за сбросами и концентрациями которых в трансграничных водах ведется регулярное наблюдение и контроль.

3. Прибрежные Стороны проводят через регулярные промежутки времени совместно или в координации друг с другом оценку состояния трансграничных вод, а также эффективности мер, принимаемых для предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия. Результаты этих оценок доводятся до сведения общественности в соответствии с положениями, содержащимися в статье 16 настоящей Конвенции.

4. В этих целях прибрежные Стороны согласовывают правила, касающиеся разработки и применения программ мониторинга, систем измерения, приборов, аналитических методов, процедур обработки и оценки данных, а также методов регистрации сбросов загрязнителей.

*Статья 12***СОВМЕСТНЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ И РАЗРАБОТКИ**

В рамках общего сотрудничества, упомянутого в статье 9 настоящей Конвенции, или конкретных договоренностей прибрежные Стороны проводят конкретные исследования и разработки в интересах достижения и обеспечения соблюдения целевых показателей и критериев качества воды, которые эти прибрежные Стороны решили определить и утвердить.

*Статья 13***ОБМЕН ИНФОРМАЦИЕЙ МЕЖДУ ПРИБРЕЖНЫМИ СТОРОНАМИ**

1. Прибрежные Стороны осуществляют в рамках соответствующих соглашений или других договоренностей в соответствии со статьей 9 настоящей Конвенции обмен реально доступными данными, в частности о:

- a) экологическом состоянии трансграничных вод;
- b) опыте, накопленном в области применения и использования наилучшей имеющейся технологии, и результатах исследований и разработок;
- c) выбросах и результатах мониторинга;
- d) предпринимаемых и планируемых мерах по предотвращению, ограничению и сокращению трансграничного воздействия;
- e) разрешениях или правилах в отношении сброса сточных вод, выдаваемых или устанавливаемых компетентными властями или соответствующим органом.

2. С целью согласования предельных норм для сбросов прибрежные Стороны осуществляют обмен информацией о своих национальных правилах.

3. Если к какой-либо прибрежной Стороне обращается другая прибрежная Сторона с просьбой о предоставлении данных или информации, которые отсутствуют, то первая прибрежная Сторона должна предпринять меры для удовлетворения этой просьбы, однако она может потребовать для ее выполнения от запрашивающей Стороны оплатить разумные издержки, связанные со сбором и, в случае необходимости, с обработкой таких данных или информации.

4. Для целей осуществления настоящей Конвенции прибрежные Стороны содействуют обмену наилучшей имеющейся технологией, в частности путем развития: коммерческого обмена имеющейся технологией; прямых контактов и сотрудничества в промышленности, включая совместные предприятия; обмена информацией и опытом; и предоставления технической помощи. Прибрежные Стороны осуществляют также совместные программы в области подготовки кадров и организуют соответствующие семинары и совещания.

#### Статья 14

### СИСТЕМЫ ОПОВЕЩЕНИЯ И СИГНАЛИЗАЦИИ

Прибрежные Стороны незамедлительно информируют друг друга о любой критической ситуации, которая может стать причиной трансграничного воздействия. Прибрежные Стороны создают, при необходимости, и используют скоординированные или совместные системы связи, оповещения и сигнализации с целью получения и передачи информации. Эти системы используются на основе применения совместимых процедур и технических средств передачи и обработки данных, подлежащих согласованию между прибрежными Сторонами. Прибрежные Стороны информируют друг друга о компетентных органах или центрах связи, назначенных в этих целях.

#### Статья 15

### ВЗАИМНАЯ ПОМОЩЬ

1. В случае возникновения критической ситуации прибрежные Стороны оказывают по запросу взаимную помощь в соответствии с процедурами, устанавливаемыми согласно положениям пункта 2 настоящей статьи.

2. Прибрежные Стороны разрабатывают и согласовывают процедуры оказания взаимной помощи, касающиеся, в частности, следующих аспектов:

- a) руководства, контроля, координации и надзора за предоставлением помощи;
- b) местных средств и услуг, предоставляемых Стороной, обратившейся с просьбой об оказании помощи, включая, при необходимости, упрощение пограничных формальностей;
- c) мероприятий по недопущению ущерба, возмещению и/или компенсации убытков Стороне, оказывающей помощь, и/или ее персоналу, а также в отношении проезда, там где это необходимо, через территории третьих Сторон;
- d) условий возмещения расходов, связанных с услугами по оказанию помощи.

#### Статья 16

### ИНФОРМИРОВАНИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ

1. 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. С этой целью прибрежные Стороны обеспечивают предоставление общественности информации о:

- a) целевых показателях качества воды;
- b) выдаваемых разрешениях и условиях, подлежащих соблюдению;
- c) результатах взятия проб воды и стоков, осуществляемого с целью мониторинга и оценки, а также результатах проверки соблюдения целевых показателей качества воды или условий, содержащихся в разрешениях.

2. Прибрежные Стороны обеспечивают общественности возможность бесплатного ознакомления в разумные сроки с этой информацией в целях проверки и предоставляют представителям общественности практические возможности для получения копий такой информации у прибрежных Сторон за разумную плату.

## ЧАСТЬ III

### ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ И ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

#### Статья 17

##### СОВЕЩАНИЕ СТОРОН

1. Первое совещание Сторон созывается не позднее одного года со дня вступления в силу настоящей Конвенции. В последующем очередные совещания созываются один раз в три года, или же чаще, согласно правилам процедуры. Стороны проводят внеочередные совещания, если они принимают решение об этом на очередном совещании или если одна из них представляет в письменном виде соответствующую просьбу при условии, что эта просьба будет поддержана не менее чем одной третью Сторон в течение шести месяцев со дня уведомления всех Сторон.
2. На своих совещаниях Стороны рассматривают ход осуществления настоящей Конвенции и с этой целью:
  - a) осуществляют обзор политики и методологических подходов Сторон к охране и использованию трансграничных вод с целью дальнейшего улучшения охраны и использования трансграничных вод;
  - b) обмениваются информацией об опыте, накопленном при заключении и осуществлении двусторонних и многосторонних соглашений или других договоренностей в отношении охраны и использования трансграничных вод, участниками которых являются одна или более Сторон;
  - c) прибегают, при необходимости, к услугам соответствующих органов ЕЭК, а также других компетентных международных органов и конкретных комитетов по всем аспектам, связанным с достижением целей настоящей Конвенции;
  - d) на своем первом совещании рассматривают и принимают консенсусом правила процедуры своих совещаний;
  - e) рассматривают и принимают предложения по поправкам к настоящей Конвенции;
  - f) рассматривают и осуществляют любые дополнительные меры, которые могут потребоваться для достижения целей настоящей Конвенции.

#### Статья 18

##### ПРАВО ГОЛОСА

1. За исключением случаев, предусмотренных в пункте 2 настоящей статьи, каждая Сторона настоящей Конвенции имеет один голос.
2. Региональные организации экономической интеграции осуществляют свое право голоса по вопросам, входящим в их компетенцию, располагая числом голосов, равным числу их государств - членов, являющихся Сторонами настоящей Конвенции. Такие организации утрачивают свое право голоса, если их государства - члены осуществляют свое право голоса, и наоборот.

#### Статья 19

##### СЕКРЕТАРИАТ

Исполнительный секретарь Европейской экономической комиссии выполняет следующие секретариатские функции:

- a) созывает и подготавливает совещания Сторон;
- b) передает Сторонам доклады и другую информацию, полученную в соответствии с положениями настоящей Конвенции;
- c) осуществляет такие иные функции, которые могут быть определены Сторонами.

*Статья 20***ПРИЛОЖЕНИЯ**

Приложения к настоящей Конвенции составляют ее неотъемлемую часть.

*Статья 21***ПОПРАВКИ К КОНВЕНЦИИ**

1. Любая Сторона может предлагать поправки к настоящей Конвенции.
2. Предложения по поправкам к настоящей Конвенции рассматриваются на совещании Сторон.
3. Текст любой предлагаемой поправки к настоящей Конвенции представляется в письменном виде Исполнительному секретарю Европейской экономической комиссии, доводящему ее до сведения всех Сторон не позднее чем за девяносто дней до начала совещания, на котором предполагается ее принятие.
4. Поправка к настоящей Конвенции принимается консенсусом представителей Сторон настоящей Конвенции, присутствующих на совещании Сторон, и вступает в силу для принявших ее Сторон на девяностый день после даты сдачи на хранение Депозитарию двумя третями этих Сторон их документов о принятии данной поправки. Поправка вступает в силу для любой другой Стороны на девяностый день после даты сдачи на хранение этой Стороной документа о принятии поправки.

*Статья 22***УРЕГУЛИРОВАНИЕ СПОРОВ**

1. При возникновении спора между двумя или более Сторонами относительно толкования или применения настоящей Конвенции они стремятся к урегулированию спора путем переговоров или любым другим способом, приемлемым для участвующих в споре Сторон.
2. При подписании, ратификации, принятии, утверждении настоящей Конвенции или присоединении к ней или в любое время после этого любая Сторона может в письменном виде заявить Депозитарию о том, что применительно к спору, не урегулированному в соответствии с пунктом 1 настоящей статьи, она принимает одно или оба из следующих средств урегулирования споров в качестве обязательного для любой Стороны, принимающей на себя такое же обязательство:
  - a) передача спора в Международный Суд;
  - b) арбитраж в соответствии с процедурой, изложенной в приложении IV.
3. Если участвующие в споре стороны приняли оба способа урегулирования споров, упомянутые в пункте 2 настоящей статьи, спор может быть передан только в Международный Суд, если стороны не договорятся об ином.

*Статья 23***ПОДПИСАНИЕ**

Настоящая Конвенция открыта для подписания в Хельсинки с 17 по 18 марта 1992 года включительно и затем в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке до 18 сентября 1992 года государствами – членами Европейской экономической комиссии, а также государствами, имеющими консультативный статус при Европейской экономической комиссии в соответствии с пунктом 8 резолюции 36 (IV) Экономического и Социального Совета от 28 марта 1947 года, а также региональными организациями экономической интеграции, созданными суверенными государствами – членами Европейской экономической комиссии, которым их государства – члены передали полномочия по вопросам, регулируемым настоящей Конвенцией, включая полномочия заключать договоры, касающиеся данных вопросов.

*Статья 24***ДЕПОЗИТАРИЙ**

В качестве депозитария настоящей Конвенции выступает Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций.

*Статья 25***РАТИФИКАЦИЯ, ПРИНЯТИЕ, УТВЕРЖДЕНИЕ И ПРИСОЕДИНЕНИЕ**

1. Настоящая Конвенция подлежит ратификации, принятию или утверждению подписавшими ее государствами и региональными организациями экономической интеграции.
2. Настоящая Конвенция открыта для присоединения для государств и организаций, упомянутых в статье 23.
3. Любое другое государство, не упомянутое в пункте 2, которое является членом Организации Объединенных Наций, может присоединиться к Конвенции с согласия Совещания Сторон. В своем документе о присоединении такое государство делает заявление с указанием того, что согласие на его присоединение к Конвенции было получено от Совещания Сторон, и указывает дату получения согласия. Любая такая просьба о присоединении со стороны членов Организации Объединенных Наций не рассматривается на предмет получения согласия Совещанием Сторон до тех пор, пока этот пункт не вступит в силу для всех государств и организаций, являвшихся Сторонами Конвенции по состоянию на 28 ноября 2003 года.
4. Любая упомянутая в статье 23 организация, которая становится Стороной настоящей Конвенции при том, что ни одно из государств - членов этой организации не является Стороной настоящей Конвенции, будет связана всеми обязательствами, предусмотренными настоящей Конвенцией. В случае, когда одно или несколько государств - членов такой организации являются Сторонами настоящей Конвенции, данная организация и ее государства - члены принимают решение в отношении их соответствующих обязанностей по выполнению своих обязательств по настоящей Конвенции. В таких случаях данная организация и ее государства - члены не могут одновременно пользоваться правами, предусмотренными в настоящей Конвенции.
5. В своих документах о ратификации, принятии, утверждении или присоединении региональные организации экономической интеграции, упомянутые в статье 23, заявляют о пределах своей компетенции в отношении вопросов, регулируемых настоящей Конвенцией. Эти организации также информируют Депозитария о любом существенном изменении пределов своей компетенции.

*Статья 26***ВСТУПЛЕНИЕ В СИЛУ**

1. Настоящая Конвенция вступает в силу на девятый день после сдачи на хранение шестнадцатого документа о ратификации, принятии, утверждении или присоединении.
2. Для целей пункта 1 настоящей статьи любой документ, сдаваемый на хранение региональной организацией экономической интеграции, не рассматривается в качестве дополнительного к документам, которые сдаются на хранение государствами - членами такой организации.
3. Для каждого государства или организации, упомянутых в статье 23 или в пункте 3 статьи 25, которые ратифицируют, принимают или утверждают настоящую Конвенцию или присоединяются к ней после сдачи на хранение шестнадцатого документа о ратификации, принятии, утверждении или присоединении, Конвенция вступает в силу на девятый день после сдачи на хранение таким государством или организацией своего документа о ратификации, принятии, утверждении или присоединении.

*Статья 27***ВЫХОД**

В любое время по истечении трех лет со дня вступления в силу настоящей Конвенции для какой-либо Стороны эта Сторона может выйти из Конвенции путем направления письменного уведомления Депозитария. Любой такой выход приобретает силу на девятый день после даты получения уведомления о нем Депозитария.

## Статья 28

**АУТЕНТИЧНЫЕ ТЕКСТЫ**

Подлинник настоящей Конвенции, английский, русский и французский тексты которой являются равно аутентичными, сдается на хранение Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций.

В УДОСТОВЕРЕНИЕ ЧЕГО нижеподписавшиеся, должным образом на то уполномоченные, подписали настоящую Конвенцию.

СОВЕРШЕНО в Хельсинки семнадцатого марта одна тысяча девятьсот девяносто второго года.

**ПРИЛОЖЕНИЯ**

## ПРИЛОЖЕНИЕ I

**ОПРЕДЕЛЕНИЕ ТЕРМИНА «НАИЛУЧШАЯ ИМЕЮЩАЯСЯ ТЕХНОЛОГИЯ»**

1. Термин «наилучшая имеющаяся технология» означает последние достижения в разработке процессов, установок или эксплуатационных методов, доказавших практическую пригодность в качестве конкретной меры для ограничения сбросов, выбросов и отходов. При определении того, представляют ли собой процессы, установки или эксплуатационные методы наилучшую имеющуюся технологию в целом или в каждом отдельном случае, особо учитываются:

- a) сравнимые процессы, установки или эксплуатационные методы, успешно опробованные в последнее время;
- b) технический прогресс и изменения в научных знаниях и понимании проблем;
- c) возможность применения такой технологии с экономической точки зрения;
- d) временные рамки для установки оборудования как на новых, так и на существующих предприятиях;
- e) характер и объем соответствующих сбросов и стоков;
- f) малоотходная и безотходная технология.

2. Таким образом, «наилучшая имеющаяся технология» для конкретного процесса будет со временем претерпевать изменения под воздействием технического прогресса, экономических и социальных факторов, а также в свете изменений в научных знаниях и понимании проблем.

## ПРИЛОЖЕНИЕ II

**РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ ДЛЯ РАЗРАБОТКИ НАИЛУЧШЕЙ В ЭКОЛОГИЧЕСКОМ ОТНОШЕНИИ ПРАКТИКИ**

1. При отборе в конкретных случаях наиболее подходящего сочетания мер, которое может представлять собой наилучшую в экологическом отношении практику, следует учитывать следующие меры, которые приведены в порядке возрастания их значимости:

- a) распространение информации и знаний среди общественности и пользователей относительно экологических последствий выбора конкретных видов деятельности или продуктов, их использования и конечного удаления;
- b) разработка и применение кодексов надлежащей экологической практики, охватывающих все аспекты жизненного цикла продукта;
- c) маркировка, информирующая пользователей об опасности для окружающей среды, связанной с продуктом, его использованием и конечным удалением;
- d) системы сбора и удаления, доступные для общественности;
- e) рециркуляция, рекуперация и повторное использование;
- f) применение экономических рычагов в отношении деятельности, продуктов или групп продуктов;
- g) система выдачи лицензий, предусматривающая ряд ограничений или запрещение.

2. При определении того, какое сочетание мер представляет собой наилучшую в экологическом отношении практику, в целом или в каждом отдельном случае, следует особо учитывать:

- a) опасность для окружающей среды:
  - i) продукта;
  - ii) производства продукта;
  - iii) использования продукта;
  - iv) конечного удаления продукта;
- b) возможность замены менее загрязняющими процессами или веществами;
- c) масштабы использования;
- d) потенциальные экологические преимущества или недостатки альтернативных материалов или деятельности;
- e) прогресс и изменения в научных знаниях и понимании проблем;
- f) временные рамки для осуществления;
- g) социальные и экономические последствия.

3. Таким образом, наилучшая в экологическом отношении практика для конкретного источника будет со временем претерпевать изменения под воздействием технического прогресса, экономических и социальных факторов, а также в свете изменений в научных знаниях и понимании проблем.

### ПРИЛОЖЕНИЕ III

#### РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ РАЗРАБОТКИ ЦЕЛЕВЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ И КРИТЕРИЕВ КАЧЕСТВА ВОДЫ

Целевые показатели и критерии качества воды:

- a) учитывают цель поддержания и, в случае необходимости, улучшения существующего качества воды;
- b) направлены на сокращение средних нагрузок загрязнения (в особенности опасными веществами) до определенного уровня в пределах определенного периода времени;
- c) учитывают конкретные требования в отношении качества воды (сырая вода для питья, орошения и т.д.);
- d) учитывают конкретные требования в отношении чувствительных и особо охраняемых вод и окружающей их среды, например озер и запасов подземных вод;
- e) устанавливаются на основе применения методов экологической классификации и химических индексов для целей проверки в среднесрочном и долгосрочном плане положения с поддержанием и улучшением качества воды;
- f) учитывают степень достижения целевых показателей, а также дополнительные защитные меры, основанные на предельных нормах содержания загрязнителей в сбросах, которые могут потребоваться в отдельных случаях.

### ПРИЛОЖЕНИЕ IV

#### АРБИТРАЖ

1. В случае передачи какого-либо спора на арбитражное разбирательство в соответствии с пунктом 2 статьи 22 настоящей Конвенции сторона или стороны уведомляют секретариат о предмете арбитражного разбирательства и указывают, в частности, статьи настоящей Конвенции, относительно толкования или применения которых возник спор. Секретариат препровождает полученную информацию всем Сторонам настоящей Конвенции.

2. Арбитражный суд состоит из трех человек. Как сторона-истец или стороны-истцы, так и другая сторона или другие стороны, участвующие в споре, назначают по одному арбитру, и два назначенных таким образом арбитра по взаимному



согласию назначают третьего арбитра, выполняющего функции председателя арбитражного суда. Последний не может быть гражданином одной из сторон спора и не может иметь своим обычным местом жительства территорию одной из этих сторон, не может находиться у них на службе или в каком-либо ином качестве иметь отношение к этому делу.

3. Если по истечении двух месяцев после назначения второго арбитра не назначен председатель арбитражного суда, то по просьбе любой из сторон спора Исполнительный секретарь Европейской экономической комиссии назначает его в течение следующих двух месяцев.

4. Если одна из сторон спора не назначает арбитра в течение двух месяцев после получения просьбы, другая сторона вправе информировать об этом Исполнительного секретаря Европейской экономической комиссии, который назначает председателя арбитражного суда в течение следующих двух месяцев. После своего назначения председатель арбитражного суда просит сторону, которая еще не назначила арбитра, сделать это в течение двух месяцев. Если она не сделает этого в течение такого срока, то председатель соответственно информирует Исполнительного секретаря Европейской экономической комиссии, который назначает этого арбитра в течение следующих двух месяцев.

5. Арбитражный суд выносит свое решение в соответствии с международным правом и положениями настоящей Конвенции.

6. Любой арбитражный суд, учреждаемый в соответствии с положениями настоящего приложения, разрабатывает свои собственные правила процедуры.

7. Решения арбитражного суда как по процедурным вопросам, так и по вопросам существа принимаются большинством голосов его членов.

8. Суд может принимать все надлежащие меры для установления фактов.

9. Стороны спора оказывают содействие работе арбитражного суда и, в частности, используя все имеющиеся в их распоряжении средства:

- a) предоставляют ему все соответствующие документы, условия и информацию;
- b) при необходимости предоставляют ему возможность вызывать свидетелей или экспертов и заслушивать их показания.

10. Стороны и члены арбитражного суда соблюдают конфиденциальность любой информации, получаемой ими в конфиденциальном порядке в ходе разбирательства в арбитражном суде.

11. Арбитражный суд может по просьбе одной из сторон рекомендовать принятие временных мер защиты.

12. Если одна из сторон спора не является в арбитражный суд или не участвует в разбирательстве своего дела, другая сторона может просить суд продолжить разбирательство и вынести свое окончательное решение. Отсутствие одной из сторон в суде или неучастие одной из сторон в разбирательстве дела не является препятствием для разбирательства.

13. Арбитражный суд может заслушивать встречные иски, возникающие непосредственно из существа спора, и выносить по ним решения.

14. Если только арбитражный суд не примет иного решения, исходя из конкретных обстоятельств дела, судебные издержки, включая оплату услуг членов суда, стороны спора делят между собой поровну. Суд регистрирует все свои расходы и представляет сторонам окончательный отчет об этих расходах.

15. Любая Сторона настоящей Конвенции, которая имеет в предмете спора интерес правового характера и может быть затронута в результате решения по данному делу, имеет право принять участие в разбирательстве с согласия суда.

16. Арбитражный суд выносит свое решение в течение пяти месяцев после даты своего учреждения, если только он не сочтет необходимым продлить этот срок на период, не превышающий пяти месяцев.

17. Решение арбитражного суда сопровождается объяснением причин. Решение его является окончательным и обязательным для всех сторон спора. Арбитражный суд доводит свое решение до сведения сторон спора и секретариата. Секретариат направляет полученную информацию всем Сторонам настоящей Конвенции.

18. Любой спор, который может возникнуть между сторонами относительно толкования или выполнения решения суда, может быть передан любой стороной в арбитражный суд, который вынес это решение, или – при невозможности воспользоваться услугами последнего – в другой суд, создаваемый с этой целью таким же образом, что и первый.

## Приложение II

### Избранные инструменты «мягкого права» и другие публикации<sup>114</sup>

- Типовые положения по трансграничным подземным водам (2012 год)
- Вторая оценка трансграничных рек, озер и подземных вод (2011 год)
- Управление риском трансграничных наводнений: опыт региона ЕЭК ООН (2009 год)
- Руководство по водным ресурсам и адаптации к изменению климата (2009 год)
- Речные бассейновые комиссии и иные институциональные механизмы в области трансграничного водного сотрудничества (2009 год)
- Первая оценка трансграничных рек, озер и подземных вод (2007 год)
- Рекомендации, касающиеся платы за услуги экосистем в контексте комплексного управления водными ресурсами (2007 год)
- Типовые положения о борьбе с наводнениями в трансграничном контексте (2006 год)
- Стратегический подход к мониторингу и оценке трансграничных рек, озер и подземных вод (2006 год)
- Хорошая практика мониторинга и оценки трансграничных рек, озер и подземных вод (2006 год)
- Руководство по работе лабораторий качества воды (2002 год)
- Руководящие принципы по мониторингу и оценке трансграничных и международных озер (2002 год)
- Руководящие принципы по мониторингу и оценке трансграничных рек (1996 и 2000 годы)
- Руководящие принципы по мониторингу и оценке трансграничных подземных вод (2000 год)
- Сравнение двух конвенций по воде Организации Объединенных Наций (2000 год)
- Управление водохозяйственной деятельностью: участие общественности и соблюдение соглашений (2000 год)
- Руководящие принципы устойчивого предупреждения наводнений (2000 год)
- Рекомендации по конкретным мерам по предотвращению, ограничению и уменьшению загрязнения подземных вод в результате хранения химических веществ и удаления отходов (1996 год)
- Руководящие принципы по вопросам выдачи разрешений на сброс сточных вод из точечных источников в трансграничные воды (1996 год)
- Руководящие принципы предотвращения и ограничения загрязнения вод в результате использования удобрений и пестицидов (1995 год)
- Рекомендации в отношении предотвращения загрязнения вод опасными веществами (1994 год)
- Руководящие принципы экосистемного подхода к водохозяйственной деятельности (1993 год)
- Рекомендации в отношении критериев и целевых показателей качества воды (1993 год)

<sup>114</sup> Эти и другие документы находятся по адресу <http://www.unece.org/env/water/publications/pub.html>.

## ФОТОГРАФИИ

Фотографии для данной публикации предоставлены Международным институтом устойчивого развития (с. 16), Международной комиссией по бассейну реки Сава (с. 66), финляндско-российской комиссией (с. 75) и архивом Фотоля (все остальные фотографии).

## Руководство по внедрению Конвенции по трансграничным водам

Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Конвенция по трансграничным водам) была принята в 1992 году и вступила в силу в 1996 году. Она объединяет почти все страны, имеющие общие трансграничные воды в Панъевропейском регионе, и как ожидается, достигнет более широкого участия благодаря глобальному открытию для всех государств-членов Организации Объединенных Наций.

Конвенция по трансграничным водам выступает в качестве механизма укрепления международного сотрудничества и национальных мер по экологически обоснованному управлению трансграничными поверхностными и подземными водами и их охране. Кроме того, она предоставляет межправительственную платформу для повседневного развития и продвижения трансграничного сотрудничества.

Настоящее Руководство по внедрению Конвенции по трансграничным водам представляет собой комментарий к положениям Конвенции, предназначенный для разъяснения правовых, процессуальных, административных, технических и практических аспектов требований Конвенции в целях ее надлежащего осуществления. Руководство направлено на укрепление понимания положений Конвенции среди существующих и будущих Сторон, международных партнеров, неправительственных организаций и научных кругов.

Information Service  
United Nations Economic Commission for Europe

Palais des Nations  
CH - 1211 Geneva 10, Switzerland  
Telephone: +41(0)22 917 44 44  
Fax: +41(0)22 917 05 05  
E-mail: [info.ece@unece.org](mailto:info.ece@unece.org)  
Website: <http://www.unece.org>