



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
LIMITED

ECE/MP.WAT/2009/L.2
31 August 2009

RUSSIAN
Original: ENGLISH AND
RUSSIAN

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

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

Пятое совещание
Женева, 10-12 ноября 2009 года
Пункт 5 (а) предварительной повестки дня

**КОМПЛЕКСНОЕ УПРАВЛЕНИЕ ВОДНЫМИ И СВЯЗАННЫМИ С НИМИ
ЭКОСИСТЕМАМИ**

ПРОЕКТ РУКОВОДСТВА ПО ВНЕДРЕНИЮ КОНВЕНЦИИ

Проект Руководства представлен Председателем Правового совета

Резюме

В этом документе представлено предлагаемое Совещанию Сторон решение в отношении Руководства по внедрению Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер. 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, отражающими хорошую практику в регионе Европейской Экономической Комиссии Организации Объединенных Наций.

ПРЕДЫСТОРИЯ И ПРЕДЛАГАЕМЫЕ СОВЕЩАНИЮ СТОРОН ДЕЙСТВИЯ

1. Настоящий документ был подготовлен во исполнение решения Президиума Конвенции, принятого в ответ на просьбы об оказании поддержки в присоединении к Конвенции, выраженные Грузией и бывшей югославской Республикой Македония. Президиум постановил, что подготовка руководства, рассматривающего правовые и практические последствия ратификации и осуществления Конвенции, является наиболее эффективным способом удовлетворения этих и возможных будущих просьб. Правовому совету и Рабочей группе по комплексному управлению водными ресурсами было поручено подготовить, соответственно, правовые разъяснения положений Конвенции и практические рекомендации по их осуществлению.

2. В соответствии с этим решением, была создана редакционная группа для разработки проекта Руководства. Редакционная группа состояла из экспертов по правовым и водным вопросам из следующих стран и организаций: Венгрия, Германия, Греция, Грузия, Италия, бывшая югославская Республика Македония, Нидерланды, Сербия, Словакия, Украина, Финляндия, Чешская Республика, Европейский ЭКО-Форум и Университет Данди (Великобритания). Редакционная группа провела две встречи в Женеве, 15-16 декабря 2008 года и 17-18 февраля 2009 года, соответственно.

3. Предлагаемый проект был подготовлен редакционной группой на основании замечаний, представленных Правовым советом на его пятой (Женева, 2–3 октября 2008 года) и шестой (Женева, 29–30 апреля 2009 года) встречах и Рабочей группой по комплексному управлению водными ресурсами на ее третьем (Рим, 22–24 октября 2008 года) и четвертом (Женева, 8-9 июля 2009 года) совещаниях. В ходе четвертого совещания, Рабочая группа одобрила проект Руководства и поручила направить его пятому Совещанию Сторон для принятия (ECE/MP.WAT/WG.1/2009/2).

4. Совещание Сторон, возможно, пожелает:

(a) поблагодарить Италию, которая возглавила и частично профинансировала эту работу, Германию и Швейцарию, которые предоставили необходимые дополнительные средства, а также все Стороны и страны, не являющиеся Сторонами Конвенции, за твердую поддержку данной деятельности;

(b) выразить признательность Председателю Правового совета, членам редакционной группы и всем остальным экспертам, которые внесли свой вклад в разработку Руководства;

(c) принять Руководство, как оно представлено в приложении к данному документу, признавая его стратегическую важность для осуществления и соблюдения Конвенции;

(d) призвать Стороны и государства, не являющиеся Сторонами, использовать это Руководство в своей работе по трансграничному водному сотрудничеству и взять на себя обязательство по широкому продвижению Руководства в регионе и за его пределами;

(e) согласиться с тем, что Руководство должно быть ключевым справочным документом для деятельности, предусмотренной в плане работы на 2010-2012 годы, и попросить секретариат опубликовать его, разработать интерактивную версию Руководства в режиме online и подготовить способствующие продвижению Руководства материалы;

(f) рассмотреть на своем шестом совещании опыт по использованию данного Руководства и принять решение, при необходимости, о подготовке обновленной версии документа в свете полученных уроков.

Приложение

ПРОЕКТ РУКОВОДСТВА ПО ВНЕДРЕНИЮ КОНВЕНЦИИ ПО ОХРАНЕ И ИСПОЛЬЗОВАНИЮ ТРАНСГРАНИЧНЫХ ВОДОТОКОВ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ОЗЕР

СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Параграфы</i>	<i>Страница</i>
ВВЕДЕНИЕ	1-8	7
I. ЛОГИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ, ЦЕЛИ И ЦЕЛЕВАЯ АУДИТОРИЯ	9-13	9
II. ОХВАТ РУКОВОДСТВА	14-20	9
III. ПРЕИМУЩЕСТВА, ВЫТЕКАЮЩИЕ ИЗ СТАТУСА СТОРОНЫ КОНВЕНЦИИ	21-42	11
IV. КАК СТАТЬ СТОРОНОЙ КОНВЕНЦИИ. ОСНОВНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ К ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ И СОБЛЮДЕНИЮ	43-53	16
V. ОБЩИЕ РАЗЪЯСНЕНИЯ ОСНОВНЫХ ОСОБЕННОСТЕЙ КОНВЕНЦИИ	54-68	20
VI. ОБЪЯСНЕНИЕ ОТДЕЛЬНЫХ ПОЛОЖЕНИЙ И УТОЧНЕНИЯ К НИМ	69-234	25
ЧАСТЬ I. ПОЛОЖЕНИЯ, КАСАЮЩИЕСЯ ВСЕХ СТОРОН	69-234	25
A. Статья 1, пункты 1,2,3,4, и статья 9, пункты 1 и 3 - сфера действия конвенции	69-90	25
B. Статья 2 пункт 1-обязательство предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия	91-98	34
C. Статья 2, пункты 2 (с) и 5 (с) - Принцип справедливого и разумного использования	99-110	38
D. Статья 2, пункт 2 (d) - Сохранение и, когда это необходимо, восстановление экосистем	111-121	44
E. Статья 2, параграф 5 (b) - Принцип «загрязнитель платит»	122-135	46

F.	Статья 2, пункт 6 - Принцип сотрудничества	136-148	52
----	--------------------------------------------	---------	----

СОДЕРЖАНИЕ

		<i>Параграфы</i>	<i>Страница</i>
G.	Статья 2, пункты 7 и 8 - Экологические условия и трансграничное воздействие	149-155	63
H.	Статья 3, пункты 1 (с) и (f) - Определение предельных норм для сбросов сточных вод, соответствующих мер и наилучшей имеющейся технологии	156-171	65
I.	Статья 3, пункт 1 (d) - Введение более строгих требований, приводящих в отдельных случаях даже к запрещению, если это диктуется необходимостью поддержания соответствующего качества водоприемника или экосистемы	172-180	71
J.	Статья 3, пункт 1 (e) - Применение по крайней мере биологической очистки или эквивалентных процессов в отношении коммунально-бытовых сточных вод	181-189	75
K.	Статья 3, пункт 1 (g) - Соответствующие меры и наилучшие в экологическом отношении практики для разработки и применения в целях сокращения поступления биогенных и опасных веществ из диффузных источников	190-196	79
L.	Статья 3, пункт 1(h) - Применение оценки воздействия на окружающую среду и других методов оценки	197-205	83
M.	Статья 3, параграф 1 (j) - Разработка планов действий в чрезвычайных ситуациях	206-216	87
N.	Статья 3, пункт 2 - Предельные нормы содержания загрязнителей в сбросах из точечных источников в поверхностные воды на основе наилучшей имеющейся технологии	217-227	91
O.	Статья 3, пункт 3 - Критерии и целевые показатели качества воды	228-234	94
ЧАСТЬ II – ПОЛОЖЕНИЯ, КАСАЮЩИЕСЯ ПРИБРЕЖНЫХ СТОРОН		235-265	98
A.	Статья 9, пункты 1 - Двусторонние и многосторонние соглашения и совместные органы	235-255	98
B.	Статья 9, пункт 2-Совместные органы	256-268	108
C.	Статья 10-Проведение консультаций	269-275	118

СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Параграфы</i>	<i>Страница</i>
D. Статья 11-Совместные программы мониторинга и совместно или скоординированная оценка	276-280	122
E. Статья 13- Обмен информацией между прибрежными Сторонами	281-296	125
F. Статья 14 – Системы оповещения и сигнализации	297-314	130
G. Статья 15 – Взаимная помощь	315-332	137
H. Статья 16 – Информирование общественности	332-352	142
I. Статья 22- Урегулирование споров	352-365	150

ВВЕДЕНИЕ

1. Деятельность Европейской Экономической Комиссии ООН (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.¹ 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 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 международно-правовым актом, доступным этим странам для охраны и управления трансграничными водами, имевшими ранее статус внутригосударственных.
3. Конвенция действует с 6 октября 1996 года.² 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, которые еще не вступили в силу, позволяющие государствам, расположенным за пределами региона ЕЭК ООН, стать Сторонами Конвенции.
4. Конвенция сыграла решающую роль в поддержке создания и укрепления сотрудничества в регионе, послужив 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 1992 года 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

¹ Приняты Европейской Экономической Комиссией на сорок второй сессии (1987 год) решением I (42).

² По состоянию на август 2009 года Конвенция насчитывает 36 Сторон.

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 Европейского Союза (ВРД ЕС)³.

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 (Конвенция о загрязнении воздуха); 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 1999 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 способствует их осуществлению. Она выигрывает от работы, проводимой в рамках указанных соглашений, поскольку в них присутствует глубокий синергизм в отношении их непосредственной сферы действия, обязанностей 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 к надлежащему осуществлению. Этим и обусловлена потребность в практически ориентированном руководстве.

7. Данное Руководство, предназначенное способствовать как осуществлению Конвенции, так и присоединению к Конвенции, акцентирует внимание на отдельных положениях Конвенции, способных вызвать некоторые 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 16 лет с момента принятия Конвенции. Более того, Руководство было разработано с соблюдением открытой процедуры с участием не только водохозяйственных специалистов и практиков, но и представителей научных учреждений, неправительственных организаций (НПО) и международных организаций.

³ Директива 2000/60/ЕС Европейского Парламента и Совета от 23 октября 2000 года закладывает основы для деятельности Сообщества в сфере водной политики.

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 оказать поддержку трансграничному сотрудничеству также за пределами региона ЕЭК ООН и способствовать внедрению Конвенции и ее принципов по всему миру. В частности, предполагается, что Руководство послужит справочным материалом для не входящих в ЕЭК ООН стран, сотрудничающих со странами ЕЭК ООН по разделяемым ими водам. В долгосрочной перспективе, ожидается, что Руководство может стать полезным справочником для стран, не входящих в ЕЭК ООН, желающих присоединиться к Конвенции, как только поправки к Конвенции, позволяющие это сделать, вступят в силу.
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 будет также интересен должностным лицам из других отраслей, имеющих прямое отношение к водным ресурсам, таких как здравоохранение, управление ирригацией в сельском хозяйстве, пищевая промышленность, рыбное хозяйство, туризм, промышленное потребление воды, внутренний водный транспорт, производство электроэнергии, а также управленческим работникам 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, а 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.

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 включает 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 двум указанным международным инструментам, 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 в рамках бывшей Целевой группы по правовым и административным аспектам Конвенции по трансграничным водам⁴, даже несмотря на то, что Нью-йоркская конвенция еще не вступила в силу, в то время как Конвенция по трансграничным водам действует уже более десяти лет. 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

⁴ The Relationship between the UNECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes and the 1997 United Nations Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses, Geneva, 2000 (UN Doc. ECE/ENHS/NONE/00/02, GE 00-30528) по адресу <http://www.unece.org/env/water/publications/documents/conventiontotal.pdf>.

руководство и прогрессивные стандарты поведения, в особенности, в отношении предупреждения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия. Как исключение из указанного выше, 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 рекомендации⁵, а также посредством разработки отдельных протоколов. Это создает коллективный форум, способствующий 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 Совещанием Сторон. Эти группы и секретариат рассматривают запросы на разъяснение технических, правовых, институциональных, экономических и финансовых проблем, связанных с осуществлением Конвенции.

22. Указанная дополнительная ценность в том, чтобы стать Стороной Конвенции, вытекающая из ее рамочной природы, лучше всего воспринимается в связи с важностью сотрудничества в управлении трансграничными ресурсами пресной воды. Полученный опыт и проведенный анализ сходятся во мнении, что коллективное и скоординированное использование, охрана и управление трансграничными водами путем сотрудничества между прибрежными государствами является ключом к их оптимальному использованию для всех участвующих сторон.⁶ 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 их трансграничных вод и связанных с ними экосистем. Такая деятельность должна вестись посредством заключения

⁵ См. руководства, рекомендации, вспомогательные отчеты и исследования по адресу <http://www.unece.org/env/water/publications/pub74.htm>

⁶ 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 (ст. 2 (б), ст. ст. 5, 6, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 и 17).

24. Неуверенность в отношении желаний 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 желаний 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 Сессии Сторон, что обеспечит поддержку Сессии, 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 раньше 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 инструментарий, основываясь на ее общих целях и большинстве ее положений.

30. Хотя государствам, не являющимся Сторонами, не запрещается 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 [их] 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 их взаимоотношениях с прибрежными государствами, которые не присоединились к Конвенции.

33. Стороны также оказываются в большом выигрыше благодаря Конвенции и ее институциональной структуре в отношении внутригосударственного измерения управления водными ресурсами. Поощряемое Конвенцией сотрудничество вовлекает различные сектора центральных органов власти государств-участников, их соответствующие органы на местах, другие заинтересованные стороны публичного и частного характера, а также НПО. Это улучшает сотрудничество, осведомленность, информированность и потенциал на межсекторальных и иерархических уровнях в государственном и в 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 их внутреннего суверенитета, т.е. в отношениях между правительством и местными органами власти, с одной стороны, и их гражданами и 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. Статья 2 (5), устанавливающая 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 правовым 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. Сопредседатель Сторон может, при необходимости, способствовать оказанию финансовой поддержки или поиску средств в целях усиления потенциала Стороны Конвенции в достижении целей Конвенции (см. статью 17 (2 (с))).
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 инвестиционным 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.⁷

⁷ 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.unece.org/env/water/meetings/documents_MoPWC.htm#ThirdMoP.

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: (а) поддержки групп стран по достижению лучшего понимания ими экологических проблем их международных вод и совместной работе по их разрешению; (б) усиления потенциала существующих учреждений (или, при необходимости, развитие потенциала посредством новых институциональных договоренностей) для использования более комплексного подхода к решению трансграничных экологических проблем, связанных с водой; (с) применения мер, направленных на решение первоочередных трансграничных проблем окружающей среды.⁸

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)⁹, 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 государствами, предлагающими проект, и другими прибрежными государствами остаются неразрешенными, Банк требует, чтобы потенциальные заемщики уведомляли 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. 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,

⁸ Операционная стратегия Глобального Экологического Фонда (1995 год), глава 4: Международные воды, по адресу <http://www.gefweb.org/public/opstrat/ch4.htm>.

⁹ Операционная политика / Банковская процедура 7.50: Проекты по международным водным путям (2001 года, пересмотрены в 2004 году), по адресу <http://go.worldbank.org/RKU8MDSGV0>.

посредством которого государство выражает свое согласие на обязательность для него договора. Статья 25 Конвенции и поправки к ней (как только они вступят в силу) устанавливают определенные критерии и процедуры для государств и региональных организаций экономической интеграции для получения статуса Стороны. Подписавшие государства и региональные организации экономической интеграции 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 могут присоединиться к ней.

44. Срок для подписания Конвенции уже истек (статья 23). Все подписавшие государства, за исключением Соединенного Королевства, ратифицировали, приняли или утвердили Конвенцию, поэтому данный раздел Руководства посвящен присоединению к Конвенции.

45. Для того, чтобы государство, не подписавшее Конвенцию, стало Стороной Конвенции, оно обязано передать на хранение свой документ о присоединении Генеральному Секретарю ООН, выступающему депозитарием Конвенции (статья 24). Присоединение – это процесс, похожий на ратификацию, принятие или утверждение, согласно которому будущие Стороны, которые не успели выразить свое согласие на обязательность Конвенции в сроки, отведенные для подписания, все же могут высказать свое согласие на обязательность для них Конвенции. Для присоединяющегося государства Конвенция вступает в силу на девятый день после сдачи на хранение документа о присоединении (статья 26).

46. Присоединяющимся государствам было бы уместно, передавая на хранение свой документ о присоединении, рассмотреть возможность четкого указания своего намерения присоединиться к тексту Конвенции по трансграничным водам с поправками к статьям 25 и 26 в соответствии с решением III/1, принятым на третьей сессии Совещания Сторон (Мадрид, 26-28 ноября 2003 года).

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 в отношении 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, представителей ведомств по охране окружающей среды, муниципалитетов, НПО и научных учреждений. Конкретные должностные лица/органы могут быть назначены руководить процессом присоединения.

49. Решение о присоединении предполагает, что государство готово соблюдать и осуществлять Конвенцию. Соблюдение означает выполнение договаривающимися 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 меры реализации и подходы к осуществлению. Меры 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, может быть полезным 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 людские, 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 Финляндии

Финляндия подписала Конвенцию 17 марта 1992 года и ратифицировала ее 21 февраля 1996 года. Конвенция была ратифицирована Президентом Финляндии, а инструмент ратификации сдан на хранение Генеральному секретарю ООН. На национальном уровне Конвенция введена в силу Декретом Президента.

В соответствии с действующим в то время распределением обязанностей, ответственность за процесс ратификации Конвенции в Финляндии несло 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 выявить, что в то время Конвенция не требовала принятия или внесения поправок в национальные законы или подзаконные акты. Также было признано, что нет необходимости в связи с внедрением Конвенции вносить изменения в двусторонние соглашения по пограничным рекам.

Однако следует отметить, что в связи с осуществлением Конвенции уже 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 Украины (Парламентом) 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 качестве Закона.

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 членские взносы в данном случае не требовались.

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 детальны 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 протоколов 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:

- a) Экосистемный подход в управлении водными ресурсами (Руководящие принципы 1993 года);
- b) Критерии и показатели качества воды (Рекомендации 1993 года);
- c) Предотвращение загрязнения вод опасными веществами (Рекомендации 1994 года);
- d) Предотвращение и ограничение загрязнения вод удобрениями и пестицидами в сельском хозяйстве (Руководящие принципы 1995 года);
- e) Выдача разрешений на сброс сточных вод из точечных источников в трансграничные воды (Руководящие принципы 1996 года);
- f) Меры по предотвращению, ограничению и уменьшению загрязнения подземных вод в результате хранения химических веществ и удаления отходов (Рекомендации 1996 года);
- g) Мониторинг и оценка рек и озер (Руководящие принципы 1996 года);
- h) Мониторинг и оценка трансграничных подземных вод (Руководящие принципы 2000 года);
- i) Мониторинг и оценка трансграничных рек (Руководящие принципы 2000 года);
- j) Устойчивое предупреждение наводнений (Руководящие принципы 2000 года);
- k) Мониторинг и оценка трансграничных и международных озер (Руководящие принципы 2002 года);
- l) Мониторинг и оценка трансграничных рек, озер и подземных вод (Стратегия 2006 года);
- m) Безопасность трубопроводов (Руководящие принципы 2006 года);
- n) Плата за услуги экосистем в контексте комплексного управления водными ресурсами (Рекомендации 2007 года);

- o) Управление трансграничной деятельностью в случае наводнений (Типовые положения 2007 года);
- p) Безопасность хвостохранилищ (Руководящие принципы 2009 года);
- q) Вода и адаптация к изменению климата (Руководство 2009 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 инструментов и формирования политики до предоставления операционной и технической поддержки на уровне стран.

Природа «должной осмотрительности» общих обязательств по Конвенции

60. Внедряя Конвенцию, Сторона 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 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»¹⁰. Это обязательство предотвращения точно соответствует нормативной основе Конвенции, установленной статьей 2 (1).

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

63. Концепцию должной осмотрительности лучше всего можно объяснить с использованием функциональных терминов. Иными словами, для того, чтобы различать

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

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, 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 «соответствия» требуемых мер весьма относительноны как с точки зрения содержания, так и временных рамок поведения, которое должно быть предпринято Странами.

65. Такая относительность должна быть пропорциональна потенциалу затрагиваемой Страны, 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 серьезного токсического загрязнения 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 Страны, тем более высоких стандартов предусмотрительности от нее ожидают и требуют.

66. Конвенция по трансграничным водам четко требует, чтобы каждая Страна 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.¹¹

¹¹ «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

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

а) 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 (ст. 2(5)), 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 предусмотрительности;

б) С правовой и практической точек зрения стороне, пострадавшей 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 зафиксировал 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;

в) 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:

а) установить предельные нормы содержания загрязнителей в сбросах в поверхностные воды на основе наилучшей имеющейся технологии, конкретно применимые к отдельным секторам промышленности (ст. 3, (2));

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).

- b) определить целевые показатели качества воды и утвердить критерии качества воды согласно Приложению III;
- c) разработать программы мониторинга состояния трансграничных вод (ст. 4);
- d) обеспечить предоставление информации о состоянии трансграничных вод общественности в соответствии с указаниями, установленными в ст. 16;
- e) сотрудничать в соответствии с формулировками и указаниями статьи 2 (б) 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 признали соблюдающей обязательство осуществления 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 (1,2,3 и 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 ограничены 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, 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 (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 (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 статье 1(1) в отношении видов вод и в статье 2 (6)¹² 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 статье 1 (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 подпочвой. К подземным водам Конвенция относит как замкнутые, так и незамкнутые водоносные горизонты.

74. Статья 2 (6) предусматривает, что трансграничные воды не должны ограничиваться водным объектом (таким как, например, река, озеро, подземный водоносный горизонт), а должны покрывать водосбор упомянутого водного объекта (в случае подземного водоносного горизонта – как замкнутого, так и незамкнутого – всю его зону подпитки). Весь водосбор поверхностного водного объекта или зону подпитки подземного 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 подпочвенный слой (т.е. ненасыщенную зону) в водоносный горизонт.¹³

75. Важно отметить, что с точки зрения гидрологии термин «водосбор» в одинаковой мере применим к зонам, из 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), или к зонам, из которых вода стекает по склону в саму реку (т.е. зона выше по

¹² См. комментарии к ст. 2 (6) Конвенции.

¹³ 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 «области бассейна», как он определяется в ВРД ЕС, только в том случае, если река впадает в море, и «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.

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 вод¹⁴. 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. статью 1 (2)). Следовательно, весь водосбор или его части составляют материальный объект, по которому прибрежные Стороны должны осуществлять сотрудничество путем выработки согласованной политики, программ и стратегий согласно статье 2 (6). Этот подход также отражен в статье 9 (1), которая призывает прибрежные Стороны установить границы водосбора (водосборов) или его частей, в отношении которых осуществляется сотрудничество.

77. Статья 1 (1) исключает морские воды из сферы действия Конвенции. Однако статья 2 (6) 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.

Сфера действия по существу

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

80. Соответственно, Конвенция следует целостному подходу к понятию окружающей среды при обращении с вредными последствиями для различных компонентов окружающей среды, перечисленных в статье 1 (2). 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, 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».¹⁵ Выражение «значительные вредные последствия» отражает общий

¹⁴ «Управление речным бассейном», как практикуется сегодня, основывается на таком комплексном подходе.

¹⁵ 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).

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».¹⁶ Это полностью соответствует принципу справедливого использования, закрепленному в статье 2 (2(c)) 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 трехэлементный нормативный краеугольный камень Конвенции основан на (а) правиле «непричинения вреда»; (b) принципе справедливого использования; и (c) принципе сотрудничества, выступающем катализатором для реализации двух предшествующих 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

¹⁶ 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.

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 предотвращению, 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, запрещены.

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 открыта для стран-членов ЕЭК ООН, государств, имеющих консультативный статус при ЕЭК ООН, и региональных организаций экономической интеграции, созданных 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 для любых других государств, являющихся членами Организации Объединенных Наций, присоединиться к Конвенции с согласия Совещания Сторон. С этими поправками, с момента их вступления в силу, Конвенция приобретет совершенно иной характер «глобального» договора, потенциально открытого для всемирного участия. Тем не менее, в отличие от других глобальных международных соглашений, право государств, не являющихся членами ЕЭК ООН, стать Стороной Конвенции, не является автоматическим. Оно зависит от согласия и обусловлено согласием Совещания с участием тех Сторон, которые являлись Сторонами Конвенции 28 ноября 2003 года. Поправки вступят в силу с момента получения 23 ратификаций. Тем не менее, Совещание Сторон не будет рассматривать никаких просьб о присоединении со стороны государств, расположенных за пределами региона ЕЭК ООН, до тех пор, пока поправки не вступили в силу для всех государств и организаций, которые являлись Сторонами Конвенции на момент принятия этих поправок.

88. Конвенция рассматривает две категории государств: «Стороны» и «прибрежные Стороны». Согласно статье 1 (3), «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 статье 1 (4), 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 9.¹⁷

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 неприморским 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 своей статье 9 (3). 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,

²² См. комментарии к статье 9.

прибрежными к таким трансграничным водам. Следовательно, Конвенция открывает дорогу затрагиваемым приморским государствам, как минимум, для участия в работе прибрежных Сторон, а также 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). Соглашение устанавливает совместную систему управления эстуарием (внутренними водами и тремя морскими милями территориальных вод), 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, в основном, сотрудничества в водном и природоохранном секторе и, в особенности, 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 региональными органами власти с голландской стороны и с немецкой стороны, осуществляется в духе добрососедства и может быть охарактеризовано как весьма конструктивное, основанное на доверии и взаимопонимании.

Вставка 4. За пределами пресных вод: охрана приморских территорий и принимающих морей. Цели по защите принимающих морей в соглашениях по Эльбе, Одере и Дунаю

1. Преамбула Соглашения о международной комиссии по защите реки Эльба подчеркивает необходимость уменьшения нагрузки от загрязнения Северного моря. Статья 1 (2 (с)) 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 Программу действий по сокращению вредных веществ в Эльбе и ее бассейне на 1992-1995 годы и Программу действий по Эльбе на 1996-2010 годы. Влияние принятых мер отслеживается с помощью Международной программы мониторинга Эльбы посредством сети международных профилей мониторинга. Результаты регулярно публикуются и открыты для общественности. В целях предотвращения аварийного загрязнения разработан Международный план оповещения и сигнализации на Эльбе. В настоящее время, в соответствии с требованиями ВРД ЕС, разрабатывается План управления округом бассейна реки Эльба.

2. Преамбула Соглашения о международной комиссии по защите реки Одер от загрязнения сообщает, что причинами заключения Соглашения были, в частности, «необходимость улучшения экологического состояния Одера и Щецинского залива» и «стремление уменьшить нагрузку на Балтийское море». Одной из целей Соглашения, закрепленной в статье 1 (2 (а)), является «предотвращение и последовательное уменьшение загрязнения Одера, а также Балтийского моря вредными веществами».

После того, как Соглашение вступило в силу, договаривающиеся стороны утвердили Программу срочных мер, направленных на защиту реки Одер и ее бассейна от загрязнения на 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, который сейчас находится в стадии пересмотра. В соответствии с ВРД ЕС, была разработана Программа мониторинга бассейна реки Одер. В стадии подготовки находится План управления округом бассейна реки Одер. Все эти меры способствуют улучшению качества воды и состоянию экосистем в бассейне реки Одер, а также вносят вклад в состояние воды в Балтийском море. Более того, сотрудничество с Хельсинкской комиссией (ХЕЛКОМ)¹⁸ обеспечивается участием Германии и Польши в работе ХЕЛКОМ.

3. 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 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 статье 2 (1) говорится, что одной из задач Конвенции является «стремление договаривающихся сторон к уменьшению нагрузки от загрязнения Черного моря из источников, расположенных в водосборном бассейне».

¹⁸ Хельсинкская комиссия (HELCOM) является руководящим органом Конвенции по защите морской среды Балтийского моря 1992 года.

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. 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, разрабатывается План управления округом бассейна реки Дунай. Округ 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, частично, побережья Украины.

В. Статья 2, пункт 1 – Обязательство предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия

Статья 2 (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.¹⁹ Эта статья закрепляет норму обычного международного права, известную, как правило «непричинения вреда». Она связана с принципом справедливого и разумного использования, о котором говорится в статье 2 (2 (с)),²⁰ и с принципом сотрудничества, о котором говорится в статье 2 (б), которые, таким образом, создают трехуровневую нормативную краеугольную основу Конвенции.

¹⁹ 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, А/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.

²⁰ 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

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»²¹. 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.²² 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 статьи 2 (1), вытекающих из общего предписания «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».

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

а) приняла «меры по предотвращению, ограничению и сокращению загрязнения вод [...] в источнике загрязнения» (статья 2 (3));

б) такие меры не ведут «к переносу загрязнения на другие компоненты

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».

²¹ Комиссия по международному праву, Доклад 53 сессии (2001), док. А/56/10, Проекты статей о международной ответственности за вредные последствия действий, не запрещенных международным правом, комментарии в рамках статьи 3 (11).

²² См. также Комиссия международного права, в уже процитированном источнике, комментарий в рамках статьи 3 (13).

окружающей среды» (статья 2 (4));

- c) приняла правовые, административные, экономические, финансовые и технические меры для предотвращения в источнике сброса загрязнителей путем применения малоотходной и безотходной технологии (статья 3 (1 (a)));
- 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 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 статье 2 (1), применимо к различным формам вредных последствий для окружающей среды в соответствии с определением трансграничного воздействия в рамках статьи 1 (2) Конвенции. Такое определение неизбежно 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 веществах²³ предусматривает, что государство-член не может нести ответственность за нарушение своих обязательств по соответствию применяемым экологическим 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.

²³ Директива 2008/105/ЕС Европейского парламента и Совета от 16 декабря 2008 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.

Вставка 6. Опыт Чешской Республики по предотвращению трансграничного загрязнения

Вопросы предотвращения трансграничного загрязнения регулируются международными комиссиями по охране речных бассейнов (Эльбы, Одера, Дуная) с использованием в прошлом программ совместных действий по снижению загрязнения соответствующего речного бассейна и с использованием совместных программ мониторинга и оценки состояния трансграничных вод, совместно согласованных международных систем по оповещению и чрезвычайным ситуациям, действующих для всех сторон соглашения в бассейне, а также международных планов управления округом речного бассейна, которые разработаны 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 другого государства, если мероприятия на них могут оказать воздействие на состояние вод на территориях других государств. В случае осуществления мероприятий на трансграничных водах, договаривающиеся стороны применяют национальные нормативные акты. Для предотвращения вредного воздействия все меры, планируемые на трансграничных водах (выдача разрешений на сбросы, поддержание или изменение течения, планирование строительства, забор воды, меры, влияющие на минимальное течение и т. д.) заранее обсуждаются и согласовываются с соседним государством. 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. Это относится к случаям наводнений, ледяных заторов и аварий, связанных с загрязнением на местном уровне. Тестирование 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 использованияСтатья 2 (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.²⁴ 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, как основа, 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.²⁵ 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»²⁶. 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.

²⁴ 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).

²⁵ 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 «Как 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».

²⁶ Доклад Международного суда 1997 года, пар. 78, с. 54. См. также цитируемый ранее пар. 147, с. 80, в котором Суд непосредственно сослался на текст статьи 5 (2) Конвенции ООН по водотокам 1997 года.

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 деле о реке Одер²⁷ и позднее упомянута и применена к несудоходным видам использования международных водотоков Международным Судом в деле о проекте Габчиково-Надьмарош²⁸.

102. Статью 2 (2 (с)) следует рассматривать вместе со статьей 2 (5 (с)), согласно которой «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 статье 5 (1) 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 случаях, 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

²⁷ «[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, РСИ, серия А, No 23, стр. 27).

²⁸ «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. 86, стр. 56).

или согласование должно осуществляться на основе справедливости и может быть наилучшим образом достигнуто на основе соглашений об отдельных водотоках».²⁹

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 прибрежные государства имеют права на использование трансграничных вод, которые в качественном отношении равны правам других прибрежных государств или соотносятся с ними. Однако, этот основополагающий принцип «равноправия» не означает, что каждое прибрежное государство имеет право на равную долю видов использования и выгод в отношении трансграничных вод. Он также не означает, что сама вода должна быть разделена на равные части. Речь идет скорее о том, что каждое прибрежное государство имеет право на использование и получение выгод от трансграничных вод справедливым образом. Объем прав государства на справедливое использование зависит от фактов и обстоятельств в каждом отдельном случае.³⁰

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

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.³¹ Это объясняется тем, что указанный принцип отражает общность интереса и равенство прав всех прибрежных государств в использовании совместного водного

²⁹Комментарий 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.

³⁰ 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.

³¹ 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».

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 статье 6 (1) 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.³² 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, статья 10 (2) 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.

³² «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.»

109. Тот факт, что использование водотока является причиной трансграничного воздействия, необязательно подразумевает, что оно несправедливое. В соответствии с конкретными обстоятельствам в каждом отдельном случае, такое использование может 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 взаимосогласованного урегулирования. Однако не каждое трансграничное воздействие может быть предметом переговоров. Согласие не может оправдать несправедливую 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 изменена на более поздней стадии, в связи с изменением обстоятельств, касающихся факторов, подлежащих оценке.

3. Пример

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, находящимся 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 США, 1907 год, с. 117).

Д. Статья 2, пункт 2 (d) – Сохранение и, когда это необходимо, восстановление экосистем**Статья 2 (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 манипуляции, 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 экосистем³³ 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 не связанных с водными ресурсами.³⁴ Однако, существующая практика по применению данного положения предлагает работать с мерами, которые помогают поддерживать и/или улучшать водные и связанные с ними экосистемы.

³³ Об экономическом воздействии потери биоразнообразия см. также “The Economics of Ecosystems and Biodiversity” (European Communities, 2008), по адресу http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/economics/index_en.htm

³⁴ Экосистемы, связанные с водой, означают экосистемы, такие 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

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».³⁵ Более того, статья 9 (2 (e)) требует от Сторон «разрабатывать ... предложения относительно соответствующих мер по поддержанию и, в случае необходимости, улучшению существующего качества воды», а статья 9 (2 (f)) 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)».

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 уровней³⁶, 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.³⁷

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.

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>.

³⁵ См. комментарий к статье 3.

³⁶ См. комментарий к статье 3 (3).

³⁷ См. комментарий к статье 11.

121. При разработке мер по поддержанию или улучшению экосистем также следует использовать недавние Рекомендации, касающиеся платы за экосистемные услуги в контексте комплексного управления водными ресурсами (ECE/MP.WAT/22) и ВРД ЕС.³⁸

3. Пример

Вставка 8. Возращение мигрирующих видов в естественные места нереста

Международная комиссия по защите Рейна в настоящее время разрабатывает 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. Качество воды улучшилось и несколько видов, таких как лосось, вернулись, также в связи с выращиванием рыбы. Но естественная репродуктивность слишком низкая, чтобы говорить о выживании этих видов в естественной среде. На повестке дня стоит задача возвращения лосося и других 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 совместно профинансировали исследование, чтобы выяснить текущее состояние и необходимые меры. Государства уже запланировали ряд мер, особенно в рамках внедрения ВРД ЕС. Эти меры станут частью общего плана, разработка которого, как ожидается, будет завершена осенью 2009 года.

Е. Статья 2, параграф 5 (b) – Принцип «загрязнитель платит»

Статья 2 (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. Статья 2 (5) Конвенции по трансграничным водам, озаглавленная «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,

³⁸ ВРД ЕС – комплексный документ, принципы которого должны приниматься во внимание странами, не являющимися членами ЕС, при необходимости; относительно сути данного вопроса это, в частности, касается статьи 1 (a) и (b), статьи 2 (21), статьи 4 о надлежащем экологическом состоянии, статьи 6 и приложения V.

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 декларации³⁹ предусматривает, что «Национальные власти должны стремиться содействовать интернализации экологических издержек⁴⁰ и использованию 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 восстановления 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

³⁹ Рио-де-Жанейрская декларация по окружающей среде и развитию (Конференция ООН по окружающей среде и развитию, 1992 год).

⁴⁰ 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.

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 означает 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) (по статье 3 (1 (h)) в рамках режима выдачи разрешений (по статье 3 (1 (b и c)) 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 (статья 3 (1 c)). 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 статьи 2 (1 (c)), 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 попутно напомнить, что ПЗП является неотъемлемой частью законодательства по окружающей среде Европейской комиссии в соответствии со статьей 174 учредительного Договора и в рамках, в частности, ВРД и Директивы об экологической ответственности.⁴¹

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

а) Интернализация расходов, связанных с загрязнением, совершенным в процессе эксплуатационной деятельности: ПЗП является в первую очередь регулирующим

⁴¹ 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)

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, 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;

d) Внутригосударственный характер: ПЗП носит, в первую очередь, внутригосударственный характер, т.е. регулирует отношения внутри территории отдельной Стороны, а не между Сторонами. Соответственно, ПЗП, таким образом, 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 предпринять действия на внутригосударственном

уровне, будь-то 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:

а) **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 позволят компетентным органам получать достаточное количество информации о состоянии эксплуатационной деятельности, вызывающей загрязнение, и об аварийном загрязнении;

б) **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;

в) **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 производит значительные инвестиции в технологии по предотвращению и сокращению загрязнения, могло быть предоставлено полное или частичное освобождение от оплаты сборов. Такая политика может быть эффективно 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

Принцип «загрязнитель платит» 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 (ХПК, растворенные неорганические вещества, нерастворенные вещества, Р, N, АОГ, Hg, и Cd) и за объем сброса в случае, если законодательно установленные пределы для 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 грунтовых вод. Платежи и штрафы за загрязнение поверхностных или грунтовых 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 с тем, чтобы помочь возмещению средств не только за загрязнение природного ресурса, но и за простое использование этого ресурса, даже если загрязнения не было. В этом выражается так называемый принцип «пользователь платит».

Принцип «пользователь платит» имеет те же основы, что и ПЗП: финансово стимулировать экологически благоприятное и бережливое использование ограниченного природного ресурса. Примером внедрения принципа «пользователь платит» может служить ВРД ЕС. Согласно одному из обязательств по статье 5 ВРД ЕС, государства-члены были обязаны осуществить к 2005 году экономический анализ использования воды. В соответствии со статьей 9 ВРД ЕС, государства-члены 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 этого не требуется, 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, статья 9 призывает государства-члены внедрить к 2010 году такую ценовую политику на воду, которая содержит адекватные стимулы для потребителей эффективно использовать воду, а также обеспечить адекватный вклад в возврат стоимости водных услуг.

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, а также сохранению существующих и будущих водных ресурсов (интернализация экологических и ресурсных затрат).

Государства-члены могут, однако, выбрать не применять возврат ста процентов стоимости, если они могут обеспечить долгосрочное устойчивое использование воды 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 должны принимать во внимание такие, а также другие неотъемлемые региональные особенности (климатические и географические условия).

Г. Статья 2, пункт 6 - Принцип сотрудничества

Статья 2 (б)

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 трехэлементного нормативного краеугольного камня Конвенции вместе с обязательством справедливого использования, закрепленным в статье 2 (2 (с)), и обязательством по предотвращению, ограничению и сокращению трансграничного воздействия, изложенным в статье 2 (1). 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 статья 8 (1) 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 каждая прибрежная Страна должна вести себя в духе доброй воли.

2. Минимальные требования по соблюдению данного положения

140. Сотрудничество по статье 2 (6) 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 статье 2 (б), должно распространяться на соответствующие водосборы или, как минимум, их части. Таким образом, Конвенция предусматривает комплексный подход к охране водных ресурсов, основанный на концепции водосбора.⁴² Поэтому, водосбор выступает в качестве основной единицы применения согласованной политики, программ и стратегий, которые должны быть выработаны прибрежными Сторонами согласно статье 2 (б) Конвенции.

142. Согласно рассматриваемому положению, результатами сотрудничества должна стать выработка «согласованной политики, программ и стратегий». Гармонизация 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 статье 13 (2 и 3) ВРД. В любом случае, «разработка» 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 или 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.

⁴² См. для этой концепции комментариев к статьям 1 (1,2,3 и 4) и 9 (3).

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 [...]».⁴³

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,⁴⁴ 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, статья 2 (б) 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 рамках консультаций, мониторинга, обмена данными и т.д., таким образом, который согласуется с концепцией общности интересов прибрежных государств в использовании трансграничного водотока.⁴⁵

148. Что касается взаимности, то она представляет собой прямое следствие принципа юридического равенства государств. В ней присутствует некий элемент поведения *quid pro quo*. Она 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 допустимым ни взаимное поведение путем принятия контрмер, ни приостановление или прекращение нарушенных обязательств. Обязательства, такие как обязательство предотвращения,

⁴³ International Law Reports (1957 г.), стр. 101, at pp. 128 ff.

⁴⁴ Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами, United Nations General Assembly resolution 2625 (XXV), 1970.

⁴⁵ См. для этой концепции комментарий к статье 1 (1(c)).

ограничения или сокращения трансграничного воздействия, приносят пользу не только другим Договаривающимся Сторонам, но также защищают общие интересы всего сообщества Сторон 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 Сторон соглашения или для членов международного сообщества. Соответственно, взаимное поведение, выражающееся в несоблюдении таких обязательств Договаривающейся Стороной в ответ на предшествующее нарушение такого же обязательства, будет неправомерным, поскольку оно будет нарушать такое же неотделимое соответствующее право каждой другой Договаривающейся Стороны и всех Договаривающихся Сторон вместе.

3. Примеры

Вставка 11. Сотрудничество в бассейне реки Рейн

Бассейн реки Рейн является хорошим примером для демонстрации 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 Сторонами Конвенции. Более того, граница Рейна в верхнем течении для целей Конвенции 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 Сторонами 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 выражает желание внести свой вклад и 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.

Вставка 12. Опыт Чешской Республики в отношении 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 – охватывают ее территорию. Речной бассейн Эльбы Чешская Республика делит с Германией. Эльба впадает в Северное море. 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, 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 важны 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 статье 2 (б) 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 или трансграничным водам между двумя сторонами Конвенции.
- Протокол по проблемам воды и здоровья к Конвенции по трансграничным водам. Этот документ не имеет эквивалента на более низком уровне для конкретных речных бассейнов или трансграничных вод.

2. Сотрудничество по охране международных речных бассейнов основано на:

- Соглашении о международной комиссии по защите реки Эльба,
- Конвенции о международной комиссии по защите реки Одер от загрязнения,
- Конвенции по охране реки Дунай, осуществляемой посредством Международной комиссии по охране реки Дунай.

Основными задачами вышеназванных договоров 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, безопасное 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 ресурсам 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 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, осуществляемом посредством чешско-словацкой комиссии по трансграничным водам,
- Договоре между Чешской Республикой и Федеративной Республикой Германией по сотрудничеству в сфере трансграничных вод, осуществляемом 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.

Перечисленные многосторонние и двусторонние соглашения 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 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 округа 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 Международной комиссии по охране реки Дунай (МКОРД) функции координирующего органа по подготовке такого плана.

Конвенция по охране реки Дунай представляет собой всеобъемлющий правовой инструмент для 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 являются все государства, в которых расположено более 2 тыс. км² территории бассейна реки Дунай (на момент составления Руководства это 8 государств-членов ЕС, 1 государство-кандидат на вступление в ЕС и 5 государств, которые не являются членами ЕС), а также сам ЕС).

Анализ бассейна реки Дунай (АБРД) стал первым важным шагом к разработке Плана управления округом бассейна реки Дунай (План УОБРД) и был представлен Европейской комиссии в марте 2005 года. Анализ содержит общую характеристику всего округа 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 Плана УОБРД, 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, а также некоторые сложности, вызванные расхождением между местной статистикой и требованиями к сбору информации для АБРД. В некоторой степени, еще одной проблемой было недостаточное знакомство персонала с новыми директивами ЕС, однако эта проблема была частично решена в процессе работы при содействии проектов ЕС.

С другой стороны, Сербия получила разные выгоды от участия в этой деятельности. Поскольку более 90 процентов территории Сербии расположено в бассейне реки Дунай, очевидно 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. Все это существенно способствует переговорам Сербии о 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 для озера и другие национальные программы в обоих государствах находятся в стадии гармонизации. Созданы новые совместные группы для проведения мониторинга на озере. В целях повышения интереса общественности к бассейну, была предоставлена поддержка неправительственному сектору и были созданы «зеленые центры». Для этого была разработана программа малых инвестиций для пилотных проектов.

Вставка 15. Трехстороннее сотрудничество на озере Преспа

Озеро Преспа расположено между Албанией, Грецией и бывшей югославской Республикой Македонией. Эта местность отличается поразительной естественной красотой и культурным богатством.

2 февраля 2000 года три премьер-министра – Албании, бывшей югославской Республики Македония и Греции – подписали Декларацию о сохранении парка Преспа со следующими целями:

- улучшение уровня жизни жителей Преспа путем сохранения природного и культурного наследия и устойчивого использования;
- мир и сотрудничество трех государств ;

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

- сохранение и защита уникального биоразнообразия Преспа;
- предотвращение или устранение условий деградации среды обитания;
- изучение подходящих режимов управления и методов разумного использования водных ресурсов;
- подготовка модели и ориентира 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 о водно-болотных угодьях) и ее инициативы MedWet, в 2001 году был создан трехсторонний координационный комитет по парку Преспа (ККПП). Членами ККПП 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 ККПП. В течение шести лет своего существования, ККПП встречался дважды в год. ККПП 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 продолжается 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 были разработаны различные документы по планированию, такие как:

- Комплексное использование земель – «пространственный» план для Македонии – региона Преспа;
- Местный план действий в области окружающей среды для Албании – региона Преспа;
- План управления водными ресурсами;
- Планы управления лесами;
- Трансграничная система мониторинга;

- Обновленная система информационного управления и географическая информационная система.

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

Вставка 16. Сотрудничество Беларуси и Украины по верхней Припяти

Часть речного стока верхнего бассейна реки Припять на Украине забирается через Выжевский водоспуск Белоозерской водопитающей системы⁴⁶ в Днепроовско-Бугский канал (ДБК), расположенный на территории Беларуси. Такой забор воды также способствует уменьшению площадей затопления во время паводков на территории Украины. Однако, вследствие обветшания сооружений на канале, существует опасность затопления территорий в Беларуси. Кроме того, в меженный период изъятие воды в канал для навигационных целей может вызвать в верхней части Припяти дефицит необходимого речного стока для поддержания экологических функций реки. Проблема управления водным режимом верхней части Припяти является трансграничной и поэтому должна быть решена путем тесного сотрудничества двух стран.

Проект по внедрению устойчивой системы эффективного управления водными ресурсами бассейна верхней Припяти, который начался в 2008 году в рамках международной инициативы «Окружающая среда и безопасность», направлен на решение вышеуказанной проблемы. Этот проект направлен на укрепление двустороннего сотрудничества и содействие развитию, гармонизации и внедрению правил эксплуатации Белоозерской водопитающей системы, учитывающих требования сохранения окружающей среды, экономическую жизнеспособность и удовлетворяющие обе стороны интересы.

Улучшение режима управления ДБК позволит сократить негативное воздействие на речную экосистему. Самой главной задачей является определение 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 затрагивает 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 (d) нарушение гидроэкологических режимов озер Святое, Волянское и Белое. Предполагается, что проект также затронет юридические вопросы, связанные с правом собственности, землепользованием и водопользованием, а также вопросы обмена информацией.

В рамках проекта предусмотрено проведение совместных белорусско-украинских гидрологических и гидроэкологических исследований в верхней Припяти и Белоозерской водопитающей системе. Главным итогом проекта должны стать Правила эксплуатации Белоозерской водопитающей системы ДБК, которые будут охватывать следующие

⁴⁶ Эта система состоит из ряда каналов, части верхнего бассейна реки Припять и озер, питающих Днепроовско-Бугский канал.

вопросы: (a) гидрологический профиль реки Припять на Выжевском водоспуске при различных условиях стока; (b) результаты двустороннего исследования режима стока и гидрологических условий в верхней Припяти, Белоозерской водопитающей системе и ДБК; (c) обоснование управления стоком в верхней Припяти для соблюдения требований по охране окружающей среды в бассейне, удовлетворения потребностей в воде для судоходства на ДБК; (d) оптимальной контроль при паводках.

Проект выполняется при активном участии Уполномоченных (представителей, назначенных Беларусью и Украиной) и при серьезной поддержке следующих органов власти: Министерства транспорта и связи и Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды в Беларуси, а также Государственного комитета по водному хозяйству, его региональных отделений и Министерства охраны окружающей природной среды Украины. Промежуточные результаты проекта были рассмотрены в обеих странах и ожидается, что Правила эксплуатации Белоозерской водопитающей системы ДБК будут приняты в декабре 2009 года на встрече Уполномоченных двух стран. Более подробная информация находится по адресу <http://dev.grida.no/pripyat/>

G. Статья 2, пункты 7 и 8 – Экологические условия и трансграничное воздействие

Статья 2 (7, 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 статье 2 (7), 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 статье 2 (8), 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 статье 2 (7), 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, статья 2 (7) отходит от общего принципа о том, что более поздний закон превалирует над несовместимым с ним более ранним законом (*lex posterior derogat priori*). С другой стороны, этот принцип восстанавливается в прежнем состоянии в статье 2 (8) с тем существенным ограничением, что отступления от Конвенции допускаются путем принятия в будущем национального законодательства или международного соглашения только в той мере, в какой последнее будет вводить более высокие требования, чем те, что предусмотрены 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 человека⁴⁷, а также для соглашений по праву охраны окружающей среды⁴⁸, учитывая то, что эти отрасли международного права имеют целью постепенное внедрение более высоких стандартов защиты в общих интересах.

152. Можно добавить, что расширенная формулировка статьи 2 (7), 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. Статья 2 (7) налагает «обязательство о сохранении статуса кво», удерживающее Стороны 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 со статьей 2 (8), 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 первостепенное значение.⁴⁹ 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 стандартов в сфере предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия, связанного с водными ресурсами, следовательно, позволяя,

⁴⁷ См. статью 5 (2) Международного пакта о гражданских и политических правах.

⁴⁸ См. статью 2 (9) Конвенции Эспо.

⁴⁹ См. также “Орхусская конвенция: Руководство по осуществлению”, ЕЭК ООН, 2000, комментарий в рамках ст. 3, пар. 5 и 6, стр. 70.

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 (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 статье 3 (1 (с)), предельные нормы сбросов для сточных вод, указанные в разрешениях, должны быть основаны на наилучших имеющихся технологиях⁵⁰ для сбросов опасных веществ, как определено в статье 1 (6) Конвенции по трансграничным водам. Это положение уточняется в статье 3 (2), предусматривающей, 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, статья 3 (1 (f)) 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 биогенными веществами из промышленных и коммунально-бытовых точечных источников.

⁵⁰ См. также комментарии к статье 3 (2)

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 статьи 2 (1) 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, 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, если не уничтожить, водные формы жизни в поверхностных водах, которые играют важную роль в процессе самоочистки. 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);

b) 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 нельзя путать с концепцией наилучших имеющихся технологий в рамках Конвенции (см. Вставку 17)

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 статью 3 (2)). 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 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 не осуществимо, 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 оборудование используется 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) оборудования и способов его применения;
- b) сырья и расходных материалов, а также других используемых веществ;
- c) источника выбросов от используемого 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 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 пункте 168, 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 другим мерам, 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 должны пересматриваться или новые нормы подлежат включению в разрешение; значительные изменения в наилучшей имеющейся технологии позволяют

существенно снижать выбросы без чрезмерных затрат; операционная безопасность процесса или деятельности требует использования других методов).

171. Там, где Стороне известно, что работа какого-либо оборудования может иметь значительные негативные трансграничные последствия для окружающей среды другого государства, оно должно сообщить эту информацию указанному другому государству

3 Примеры

Вставка 17. Контроль за сбросом опасных веществ в Европейском Союзе

Директива 2006/11/ЕС Европейского Парламента и Совета от 15 февраля 2006 года о загрязнении, вызванном некоторыми опасными веществами, сбрасываемыми в водную среду Сообщества, устанавливает основные принципы по сокращению или исключению опасных веществ в сбрасываемых сточных водах.⁵¹

Эта директива объединяет опасные вещества в две группы (Список I и Список II). Список I содержит отдельные вещества, отобранные преимущественно на основе их токсичности, периода существования и биоаккумуляции, за исключением тех, которые биологически безвредны или быстро превращаются в биологически безвредные вещества. В Список I входят органо-галогенные соединения и вещества, которые могут формировать такие соединения в водной среде; органо-фосфорные соединения; соединения органического олова; вещества, в отношении которых было подтверждено, что они проявляют канцерогенные свойства в/или через водную среду; ртуть и ее компоненты; кадмий и его компоненты; стойкое минеральное масло и углеводороды нефтяного происхождения; стойкие синтетические вещества, которые могут держаться на поверхности, оставаясь в суспензии, или тонуть, и которые могут влиять на любой вид использования воды. Загрязнение через сброс различных вредных веществ из Списка I должно быть исключено.

Для всех сбросов в водные ресурсы, которые содержат любое из веществ Списка I, должно требоваться предварительное разрешение компетентных органов. В основе разрешения должны лежать стандарты выбросов по отношению к сбросам любых таких веществ в водные ресурсы и, где это необходимо, для сбросов любых таких веществ в коллекторы. Стандарты выбросов, положенные в основу разрешения, должны определять: максимальную концентрацию вещества, допустимую в сбросе; максимальное количество вещества, допустимого в сбросе в течение одного или более обозначенного периода времени. Это количество может, если необходимо, также выражаться в единицах веса загрязнителя на единицу характерного загрязняющего элемента (например, единица веса на единицу сырья или единицу продукции). Предельные нормы выбросов для 17 веществ из Списка I и количественные показатели для воды опубликованы в «дочерних директивах». Разрешения могут быть выданы только на ограниченный период времени. Они могут обновляться с учетом любых изменений предельных значений.

⁵¹ Директива 2006/11/ЕС содержит кодифицированные формулировки Директивы Совета 76/464/ЕЕС от 4 мая 1976 года и ее «дочерних директив».

Предельные значения веществ, сбрасываемых в сточные воды, считаются достигнутыми в случае использования наилучших доступных методов (см. Вставку 18) для уменьшения количества таких веществ в сточных водах, с целью их поэтапного удаления.

В Списке II представлены вещества, оказывающие вредное воздействие на водную окружающую среду, которое может, тем не менее, ограничиваться определенной зоной и зависит от характеристик и места расположения вод, в которые сбрасываются эти вещества. К ним относятся: вещества, принадлежащие к классам и группам веществ из Списка I, для которых предельные значения не были определены, некоторые отдельные вещества и категории веществ, относящиеся к классам и группам веществ: металлы и не металлы, а также их соединения; биоциды и их производные, отсутствующие в Списке I; вещества, которые оказывают вредное воздействие на вкус и/или запах продуктов, употребляемых человеком, извлекаемых из водной среды, и соединения, которые вероятно увеличат содержание таких веществ в воде; токсичные или стойкие органические соединения силикона и веществ, которые могут увеличить количество таких компонентов в воде, исключая те, которые биологически безвредны или быстро превращаются в воде в безвредные вещества; неорганические соединения фосфора и элементного фосфора; нестойкие минеральные масла и углеводороды нефтяного происхождения; цианиды, фториды; вещества, которые негативно воздействуют на кислородный баланс, в частности, аммиак и нитриты.

Загрязнение через сброс различных опасных веществ из Списка II должно быть сокращено. Для всех сбросов в воду, в которых содержатся любые вещества из Списка II, требуется предварительное разрешение компетентного органа, в котором указаны стандарты выбросов. Такие стандарты основаны на целевых показателях качества воды. Для того чтобы сократить загрязнение, государство должно разработать программы по снижению загрязнения, которые включают целевые показатели качества воды. Эти программы также могут включать специальные положения, регулирующие состав и использование веществ или групп веществ и продуктов, а также должны учитывать последние, экономически реализуемые технические усовершенствования. Эти программы должны устанавливать крайние сроки для их осуществления.

Там, где необходимо, Списки I и II могут быть пересмотрены, дополнены и, при необходимости, некоторые вещества из Списка II могут быть включены в Список I.

В рамках ВРД упомянутая система предельных норм для опасных веществ будет постепенно заменена к концу 2013 года.

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)⁵² этот термин определяется в более широком смысле, чем понятие «наилучший имеющейся технологии» в Конвенции. Разница между «технологией» и «методом» находится в их сущности. 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 наилучших доступных методов государствами-членами ЕС, Европейская Комиссия инициировала обмен информацией, координируемый Европейским бюро КПКЗ (отделение совместного исследовательского центра Комиссии). В сотрудничестве с государствами-членами 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 юридически обязательные 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, приводящих в отдельных случаях даже к запрещению, если это диктуется необходимостью поддержания соответствующего качества водоприемника или экосистемы**Статья 3 (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

⁵² Директива Совета 96/61/ЕС от 24 сентября 1996 года о комплексном предупреждении и контроле за загрязнением.

Annex

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 (а), относящемся к ограничению загрязнения в источнике; в подпункте (b), относящемся к выдаче разрешений на сбросы; и в подпункте (с), относящемся к необходимости определения на основе наилучшей имеющейся технологии предельных норм для сбросов опасных веществ.

173. Термины «водоприемник» и «экосистема», очевидно, означают 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 Конвенции⁵³.

174. Термин «запрещение», очевидно, 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, 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 дополнении 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 статье 3 (1 (f)) в отношении того, что могут означать

⁵³ См. также комментарий к статье 1 (1).

«более строгие» требования. Этот пункт распространяет требование по использованию наилучшей имеющейся технологии также на сбросы биогенных веществ из промышленных и коммунально-бытовых источников, и это требование является более «жестким», чем то, что содержится в пункте 1 (с) по применению наилучшей имеющейся технологии в случае опасных веществ.

178. Второе указание находится в статье 3 (1 (k)) в отношении запрета на сбросы сточных вод в подземные водоносные 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 оценки⁵⁴, и положения пункта 2 по целевым показателям и критериям качества воды⁵⁵.

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 изменения 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. Защита реки Вардар от загрязнения хромом

Свалка промышленных отходов образовалась в конце 1950-х годов. В то время, никаких нормативных актов или правил в отношении выдачи природоохранных разрешений не существовало.

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 образована 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.

⁵⁴ См. также комментарий к статье 3 (1 (h)).

⁵⁵ См. также комментарий к статье 3 (3).

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

В ходе сооружения свалки ручей был заключен в бетонную трубу, которая в последующие годы разрушилась из-за огромного веса отходов, находящихся поверх нее. Такая ситуация привела к прямому контакту между свалкой и ручьем, вызвав значительное химическое загрязнение вод ручья, а в дальнейшем – загрязнения вод 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, с риском загрязнения источника Раске.

Свалка принадлежала государственному промышленному комплексу «Югохром», который было 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 полной 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 поверхностный слой.

С января 2005 года никакого загрязнения реки Вардар со стороны свалки более не происходит. 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, и избежать загрязнения шестивалентным хромом ниже по течению реки Вардар.

Вставка 20. Меры по сокращению/исключению пенообразования на реке Рааб/Раба

С 2003 года на реке Рааб (нем.) / Раба (венг.), правом притоке 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. Выяснение обстоятельств показало, что пенообразование было связано с деятельностью трех фабрик по обработке кожи, расположенных в Австрии, а именно с той нагрузкой, которую оказывали сбрасываемые ими очищенные сточные воды.

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

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

Принятые меры позволили значительно сократить частоту и объемы пенообразования в реке. Однако окончательное решение проблемы будет достигнуто только при полной реализации совместно разработанной программы мер.

Ж. Статья 3, пункт 1 (е) – Применение по крайней мере биологической очистки или эквивалентных процессов в отношении коммунально-бытовых сточных вод

Статья 3 (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)⁵⁶ – это процесс, в котором сточные

⁵⁶ 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).

Annex

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 статье 3 (1(k)), которая 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.

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. Пример

Вставка 21. Очистка коммунально-бытовых сточных вод в соответствии с нормативными актами Европейского Союза

Нормативные акты ЕС⁵⁷ требуют, чтобы все коммунально-бытовые сточные воды населенных пунктов с > 2000 ЭН⁵⁸ 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 ₂ /л)	Процент снижения
БПК ₅ ⁵⁹	25	70-90
ХПК _{Cr} ⁶⁰	125	75

Согласно статусу принимающих вод, удаление азота и фосфора рекомендуется для очистных сооружений с > 10000 ЭН. Предусмотрены следующие показатели для очищенных сточных вод:

Индикатор	10000 – 100000 ЭН Концентрация (мг/л)	> 100000 ЭН Концентрация (мг/л)	Процент снижения
P _{общ.} ⁶¹	2	1	80
N _{общ.} ⁶²	15	10	70-80

Те же требования содержатся в «Рекомендациях по очистке коммунально-бытовых сточных вод», разработанных и одобренных в рамках Международной комиссии по охране реки Дунай (МКОРД).

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

⁵⁷ Директива Совета 91/271/ЕЕС от 21 мая 1991 года об очистке городских сточных вод.

⁵⁸ Эквивалент численности населения: органическая разлагающаяся под действием бактерий нагрузка, имеющая пятидневную биологическую потребность в кислороде (БПК5), равную 60 г. кислорода в день.

⁵⁹ Биологическая потребность в кислороде.

⁶⁰ Химическая потребность в кислороде.

⁶¹ Общий фосфор.

⁶² Общий азот.

К. Статья 3, пункт 1 (g) – Соответствующие меры и наилучшие в экологическом отношении практики для разработки и применение в целях сокращения поступления биогенных и опасных веществ из диффузных источников

Статья 3 (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 П 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)⁶³. «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.

⁶³ Две специальные публикации, разработанные в рамках Конвенции, содержат детальное руководство по этому вопросу: Защита водных ресурсов и водных экосистем; Водные серии No.1 ECE/ENVA/31, Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк, 1993 год; и Рекомендации для правительств ЕЭК по защите внутренних вод от эвтрофикации, 1992 год (ECE/CEP/10).

191. Обогащение пресных вод биогенами может также происходить из атмосферного накопления NO_x -N и NH_3 -N в процессе цикла азота при сельскохозяйственном производстве. Поступление азота может вести к непрямоу формированию закиси азота после выщелачивания или смыва N, либо в результате газообразных утечек испарения аммиака и выброса окиси азота (NO) через нитрификацию в результате использования на полях удобрений и последующего накапливания NO_x и аммиака.

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, 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 токсических 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 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 услуг⁶⁴;
- i) Правила по применению пестицидов и гербицидов;
- j) Управление свалками/полигонами отходов (использование полигонов только для соответствующих отходов; защита от выщелачивания; закрытие полигонов)ж
- k) Реабилитация старых загрязненных промышленных территорий.

3. Примеры

Вставка 22. Сокращение количества несельскохозяйственных диффузных источников загрязнения в Нидерландах

В Нидерландах принята общая политика в отношении мер по снижению количества диффузных источников загрязнения, связанных с деятельностью, не касающейся сельского хозяйства. Различные государственные органы на центральном (министерства) и местном (провинции, муниципалитеты, водные комитеты) уровне разработали так называемую «Uitvoeringsprogramma diffuse bronnen waterverontreiniging» - программу действий по диффузным источникам загрязнения воды. Программа была подготовлена для реализации статьи 11 (3 (h)) ВРД ЕС и была представлена нижней палате Парламента Нидерландов министром окружающей среды в декабре 2007 года.

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

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

⁶⁴ Неформальное образование для взрослых, включающее как формализованные программы тренингов, так и поддержку, консультирование и практические рекомендации.

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 (ПАУ) 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 (гербицидов) на твердых поверхностях в общественных местах и в 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.

Вставка 23. Моделирование выбросов биогенных веществ в речную систему

Модель **МОВБИВЕРС** (**М**оделирование **в**ыбросов **б**иогенных **в**еществ **в** речную систему, англ.: **MONERIS**) применялась 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 географической информационной системе (ГИС), которая включает 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
- мощные 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.

Первые 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 части каждой страны, расположенной в бассейне реки Дунай, за период 1998-2000 годов (тонн/год; %).

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.

В настоящее время завершается работа над обновленной версией. МОББИВЕРС можно использовать как инструмент для сокращения биогенных веществ при разработке планов управления речными бассейнами.

Для надлежащих результатов необходимо иметь достаточный объем достоверных данных и подготовленных экспертов в странах, работающих с моделью. В последнее время такую подготовку прошли эксперты из стран, расположенных в бассейне реки Дунай. Они будут использовать эту модель 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 (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 статье 2 (1) Конвенции. Процесс оценки воздействия на окружающую среду в целом повышает участие общественности и прозрачность выдачи разрешений на проекты, которые могут иметь вредные последствия для вод, 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, является необходимым условием для внедрения ОВОС также на международном уровне между прибрежными государствами, возможно, с участием соответствующего совместного органа в тех случаях, когда такой орган создан в рамках статьи 9 (2(j)) Конвенции.

198. Актуальность и логическое обоснование ОВОС как подходящего инструмента, связывающего предупреждение с предотвращением,⁶⁵ 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 правом⁶⁶, подготовленных КМП в 2001 году, а в отношении международных водотоков – на статью 12 Нью-йоркской Конвенции⁶⁷. 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 статье 2 (3) 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.

⁶⁵ 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 статье 7 (4).

⁶⁶ «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).

⁶⁷ «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».

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.

199. В рамках общепринятой практики ЕЭК ООН, а также для государств, являющихся Сторонами Конвенции Эспо, ОВОС применяется на уровне проектов деятельности, которая может иметь трансграничное воздействие (статья 2 (7) 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 СЭО⁶⁸). Несмотря на то, что Протокол о СЭО еще не вступил в силу, СЭО, тем не менее, представляется актуальной для осуществления статьи 3 (1(h)) Конвенции по трансграничным водам в той мере, в которой она охватывается выражением «другие методы оценки», содержащимся в рассматриваемом положении.

200. Статья 3 (1(h)) об ОВОС способствует применению статьи 9 (2(j)) Конвенции постольку, поскольку статья 9 (2(j)) предусматривает, что совместные органы могут участвовать в осуществлении ОВОС в отношении трансграничных вод. Она также может способствовать применению статьи 9 (2(h)), поручающей 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 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 Стороны не связаны обязательствами по Протоколу о СЭО – либо по причине того, что он не вступил в силу, либо, уже после его вступления в силу, если они не являются его Сторонами, – и не связаны обязательствами 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

⁶⁸ Директива Совета 2001/42 /ЕС Европейского Парламента и Совета от 27 июня 2001 года об оценке воздействия определенных планов и программ на окружающую среду.

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 СЭО⁶⁹.

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, в статье 3 (8) Конвенции Эспо, и где это применимо, в статье 10 Протокола о СЭО.

3. Пример

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. Предполагалось, 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

⁶⁹ См., например, его пункты 3, 6, 14, 20, 71, 77, 78, 79, 80 и 82.

цианида в сбросах в хвостохранилище. «Хвосты» предполагалось хранить в хвостохранилище в 185-ти метровой каменно-набросной плотине, что заключало в себе потенциальный риск загрязнения.

Венгрия присоединилась к международной процедуре оценки воздействия на окружающую среду в рамках Конвенции Эспо в 2007 году и выдвинула ряд вопросов и критических замечаний по проекту. На основе дополнительной информации и ответов инвестора, Венгрия отказывается поддержать осуществление проекта, поскольку может быть подвержена потенциальному экологическому риску.

Хотя ко времени подготовки данного Руководства еще не было принято окончательного решения об открытии рудника, процедура Эспо уже показала себя в качестве важного и полезного инструмента в определении основных спорных вопросов и прояснении некоторых разногласий, связанных с проектом.

М. Статья 3, параграф 1 (j) – Разработка планов действий в чрезвычайных ситуациях

Статья 3 (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; стихийные 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, и создать и использовать системы оповещения и сигнализации согласно статье 14.⁷⁰ Более того, соответствующие обязательства, предусмотренные Конвенцией по трансграничным водам, следует рассматривать в сочетании с требованиями о планах действий в чрезвычайных 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, и;
- (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 должны постоянно совершенствовать меры по предотвращению, подготовке, реагированию и восстановлению/реабилитации в случае чрезвычайной ситуации. Стороны должны разработать законодательные положения или руководства,

⁷⁰ См. комментарий к статье 14.

касающиеся мер и стандартов безопасности. Стороны должны создавать и поддерживать вспомогательные станции⁷¹ 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 Сторона должна назначить национальный орган, ответственный за связь на официальном уровне от ее имени.

213. Сторонам следует принять активное участие и создавать минимум административных препятствий, способствуя разработке и внедрению планов действий в чрезвычайных ситуациях для их национальных и трансграничных водных бассейнов. Компетентные органы должны рассматривать, тестировать, пересматривать и обновлять внешние планы действий в чрезвычайных ситуациях на регулярной основе, согласно национальному законодательству.

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, и;
- 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 природные 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 следующая методология оценки и мониторинга вод: либо прибрежные Стороны используют одни и те же системы мониторинга вод и договариваются о совместной методологии, либо каждая Сторона использует собственные

⁷¹ Вспомогательные станции – места расположения команд, оборудования, технической поддержки и других ресурсов, позволяющие незамедлительную мобилизацию для уменьшения последствий стихийного бедствия в первые часы и дни.

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. Пример

Вставка 25. Гармонизированный план реагирования на загрязнение вод в результате аварий для водосборов рек Кёрёш/Кришурь и Баркэу (Венгрия/Румыния)⁷²

Как страны, расположенные в бассейне реки Дунай, Венгрия и Румыния являются частью Системы раннего оповещения об авариях (СРОА) в рамках Международной комиссии по охране реки Дунай (МКОРД).

Венгрия и Румыния являются Сторонами Конвенции о промышленных авариях, которая закрепляет принципы уведомления в случае промышленных аварий, имеющих трансграничные последствия.

Сотрудничество между Венгрией и Румынией регулируется двухсторонним 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, с применением сбалансированного управления водными ресурсами, отвечая потребностям потребителей и сохраняя экосистемы и водную среду. 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, Министерство окружающей среды, региональные департаменты) были вовлечены в проект. Международный офис по воде (IOW) поддержал проект.

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

⁷² Подготовлено на основе доклада Harmonised accidental water pollution response plan for the Körös/Crisuri and Berettyó/Barcau watersheds (KSZI).

действий в чрезвычайных ситуациях для всего водосбора реки Баркэу, принимая во внимание лучшую 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.

План должен был стать анализом действующей практики в целях ее гармонизации между странами. Этот план послужит основой для разработки практического руководства, например, по мониторингу вод и управлению в случае аварий, и позволит повысить эффективность сотрудничества между региональными органами государственных органов власти Венгрии и Румынии согласно совместному решению.

С точки зрения результатов проекта, на регулярной основе проводятся тренинги по реагированию на аварийное загрязнение во всех венгерских департаментах водных ресурсов, куда приглашаются эксперты соседних водных управлений и экологических инспекций.

Также к результатам следует отнести то, что в рамках проекта PHARE, связанного с развитием некоторых элементов ВРД ЕС, создается обучающий центр по защите вод в случае аварий.

N. **Статья 3, пункт 2 - Предельные нормы содержания загрязнителей в сбросах из точечных источников в поверхностные воды на основе наилучшей имеющейся технологии**

Статья 3 (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, 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.⁷³

219. Статья 3 (2) содержит важную ссылку на «списки таких отраслей или секторов промышленности и таких опасных веществ, которые содержатся в международных конвенциях или правилах, применимых к 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 инструменты, 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, которые 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 статье 3 (2), 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 инструменты, такие, как планы действий для Арктики, Черного, Балтийского, Каспийского, Средиземного и Северного морей и Северной Атлантики.

222. Большинство указанных соглашений содержит списки потенциально вредных видов деятельности и опасных веществ. Например, Средиземноморский протокол по наземным источникам и деятельности 1996 года⁷⁴ определяет (в приложение I) сферы деятельности и категории веществ, которые должны быть приняты во внимание при подготовке планов действий, программ и мер для устранения загрязнения из наземных

⁷³ См. также комментарии к статье 3 (1 (c) и (f)).

⁷⁴ 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.

источников и видов деятельности. Аналогичный список включен в приложение к Протоколу по наземным источникам и деятельности на Черного море 2009 года.

223. Наряду с конвенциями, статья 3 (2) 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 инструментов. Так, Конвенция о защите морской среды Северо-Восточной Атлантики (Комиссия OSPAR) 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 OSPAR 98/4 по предельным значениям выбросов и сбросов при производстве винилхлоридного мономера (ВХМ), включая производство 1,2-дихлорэтана (ДХЭ). Комиссия OSPAR дает рекомендации по мерам, нацеленным на источники загрязнения и проблемные области. Эти рекомендации должны выполняться Договаривающимися Сторонами посредством национального законодательства.

2. Минимальные требования по соблюдению данного положения

224. Стороны должны определить предельные нормы содержания загрязнителей в сбросах из точечных источников.⁷⁵

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.

3. Пример

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,

⁷⁵ Следующие директивы Совета Европейских Сообществ 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».

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.

На настоящий момент, к Положению о сточных водах были добавлены 53 приложения по конкретным отраслям промышленности. Приложение 1 к Положению о сточных водах применяется ко 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 заводов по производству и обработке текстиля.

О. Статья 3, пункт 3 – Критерии и целевые показатели качества воды

Статья 3 (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 статья 3 (3) начинается с выражения «Кроме того,....», обращаясь, таким образом, к статье 3 (1 и 2), связанной 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*⁷⁶, которые были окончательно 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 этих инструментах 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 выпашивания 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 неточностей). 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 воде⁷⁷). Для экологических целевых показателей ВРД ЕС устанавливает только качественные индикаторы.

2. Минимальные требования по соблюдению данного положения

Критерии качества воды

⁷⁶ См. часть II Водные серии N.1 (ECE/ENVWA/31)

⁷⁷ Директива Совета 98/83/ЕС от 3 ноября 1998 года о качестве воды, предназначенной для потребления человеком.

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.

Целевые показатели качества воды

233. Государства-члены ЕС⁷⁸ 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 водам⁷⁹.

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 (ВЕКЦА) в настоящий момент идет процесс пересмотра систем классификации качества воды⁸⁰.

⁷⁸Для 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.

⁷⁹ Директива 2006/118/ЕС Европейского Парламента и Совета от 12 декабря 2006 года о защите подземных вод от загрязнения и ухудшения качества.

⁸⁰ В странах ВЕКЦА, 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 недавнего развития новой системы классификации качества воды в Республике Молдова на основе консультативного процесса между министерствами экологии и здравоохранения в рамках проекта TACIS (Техническая помощь Содружеству Независимых Государств, проект Еврокомиссии) и процесса Диалога по вопросам национальной политики, касающегося комплексного управления водными ресурсами. Эта система, которая, как ожидается, будет принята правительством Республики Молдова в 2009 году, 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. Пример

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, Республика Словакия использовала с обеими странами схожий подход в отношении установления критериев и оценки трансграничных вод. В настоящее время, указанные страны внедряют ВРД ЕС для оценки состояния вод и заканчивают первую оценку, основанную на данных с 2007 года.

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 сотрудничества эксперты обеих стран отобрали 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 их соответствующие нормативы, а также методы статистических расчетов.

Мониторинг осуществлялся в отношении следующих групп параметров:

- параметры кислородного режима (содержание кислорода, насыщение кислородом, ХПК, БПК₅,...)
- биогенные вещества (N-NH₄⁺, N-NO₃⁻, P-PO₄³⁻, общий N, общий P....)
- 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 воды за прошлый год(ы) и информации о новых источниках загрязнения, об использовании пестицидов, об 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 Комиссии по трансграничным водам.

Второй этап – оценка вод – отличался в сотрудничестве с Польшей и с Чешской Республикой.

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

Эксперты сравнили измеряемые данные в обеих странах для каждого из параметров

мониторинга. В случае, когда сравниваемые показатели двух стран различались, эксперты согласовывали единое значение. Такой набор значений для каждого параметра был 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 и затем проанализированы и прокомментированы экспертами, в том числе в сравнении результатов с предыдущим годом(ами). 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, индивидуальные физико-химические параметры), измеренные в обеих странах, были совместно обработаны статистически для каждого из параметров в рамках мониторинга. Окончательное значение сравнивалось со значением, названным «перспективным» (желаемым), которое было совместно согласовано на основе действующих национальных критериев (распоряжения правительства) 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. Комиссия по трансграничным водам одобрила оценку качества воды для данного года.

ЧАСТЬ II – ПОЛОЖЕНИЯ, КАСАЮЩИЕСЯ ПРИБРЕЖНЫХ СТОРОН

A. **Статья 9, пункт 1 – Двусторонние и многосторонние соглашения**

Статья 9 (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. Статья 9 (1) 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 со статьей 2(6). Последняя закрепляет общее обязательство прибрежных Сторон по сотрудничеству⁸¹, тогда как в статье 9 предусмотрены средства и рамки выполнения указанного обязательства.

237. Основной целью статьи 9 (1) 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»⁸².

238. То обстоятельство, что согласно статье 9 (1) 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 (статья 9 (2)) и развитию институционального сотрудничества (статьи 2 (6), 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 статье 17 (2 (b)) 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

⁸¹ См. комментарий к статье 2 (6).

⁸² См. Доклад Комиссии международного права о работе ее сорок шестой сессии 2 мая – 22 июля 1994 года, дополнение N10 (A/49/10), стр.157.

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 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года (Венская конвенция), 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 (статья 9 (1, 2), статья 11 (1), статья 12, статья 13 (1), статья 17 (2 (b))) 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 статьи 9 (1) заложена еще одна важная концепция, заключающаяся в том, что предусмотренное в ней 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 документов 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 статьи 31 (3 (c)) 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.⁸³

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.

245. Статья 9 также дополняет статью 2 (б), которая предусматривает, что прибрежные Стороны осуществляют сотрудничество «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». Еще один существенный элемент двустороннего или многостороннего режима, регулирующего отношения между прибрежными Сторонами, содержится в статье 13 (1) Конвенции, согласно которой «[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

⁸³ См. комментарий к статье 9 (2).

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 упомянутое выше. 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; и неконфронтационные, внесудебные и консультативные процедуры контроля соблюдения⁸⁴ и т.д. В отношении судоходства и 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 статье 2 (8), 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».⁸⁵

247. Ссылаясь на «равенство и взаимность» в статье 9 (1), Конвенция подчеркивает, что эти принципы⁸⁶ 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.

⁸⁴ См. разработанное в рамках Конвенции Руководство «Управление водохозяйственной деятельностью: участие общественности и соблюдение соглашений» (2000 год) стр. 6, доступное на <http://www.unece.org/env/water/publications/documents/guidance.pdf>.

⁸⁵ Объяснение «практики выхода за пределы требуемого» см. в комментарии к статье 2 (7, 8).

⁸⁶ См. комментарий к статье 2 (6).

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.

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.⁸⁷

2. Минимальные требования по соблюдению данного положения

251. Первыми шагами по выполнению статьи 9 (1) 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

⁸⁷ 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).

заклучения 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, Совещание 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 обеспечить участие общественности, включая НПО, в их разработке. НПО следует приглашать к участию во встречах в рамках межправительственных переговоров и представлению замечаний по проектам соглашений.

3. Примеры

Вставка 28. История двустороннего сотрудничества между Чешской Республикой и Австрией по вопросам управления трансграничными водами

Сорок три процента 249-километровой государственной границы между Чехословацкой Республикой и Австрией формировали водотоки или водоемы. Именно поэтому 12 декабря 1928 года в Праге было подписано Соглашение между Чехословацкой Республикой и Австрией, регулировавшее технические и экономические вопросы на пограничных участках рек Дунай, Морава и Дые, которое вступило в силу 2 сентября 1930 года. В целях реализации этого Соглашения была создана совместная техническая комиссия, которая занималась исключительно вопросами технического и экономического характера и управлением на пограничных участках рек Дунай, Морава и Дые. Эта работа охватывала, в частности, поддержание скорости течения, защиту от наводнений и бедствий, связанных с таянием льда, и возведение противопаводковых сооружений.

Сотрудничество прервала вторая мировая война. После войны оно продолжилось, несмотря на то, что две страны оказались по разные стороны «железного занавеса». Более того, сотрудничество расширилось, и стало охватывать также восстановительные работы после паводков, судоходство, обмен гидрологическими и гидрографическими данными и вопросы качества воды и охраны вод. Сотрудничество также распространилось на малые реки, а именно реку Малше, реку Лужнице и реку Верхняя Влтава.

Соглашение по техническому и экономическому сотрудничеству на реках Дунай, Морава и Дые 1928 года уже не могло охватывать все возрастающее сотрудничество 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, которая вступила в силу 18 марта 1970 года. 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 фактически привело, например, к тому, что созданная комиссия занималась 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. Не по всем предлагаемым проектам стороны пришли к общему соглашению, в связи с чем некоторые проекты 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 и реки Верхняя Влтава (чешская часть) и для бассейна реки Дунай (словацкая часть), оказалось несложно разделить сотрудничество в области водного хозяйства между Чешской Республикой и Республикой Словакией. В настоящий момент, чешско-австрийское сотрудничество в области охраны вод регулируется последующей Конвенцией 1967 года.

Достаточно часто решение тех или иных вопросов давалось непросто. Тем не менее, следует отметить, что обе Стороны всегда были заинтересованы находить подходящее решение и достигать согласия. О положительном характере этого долгосрочного сотрудничества свидетельствует тот факт, что положение об урегулировании споров посредством рассмотрения арбитражным судом никогда не применялось.

Вставка 29. Выполнение обязательства по заключению соглашений: пример Российской Федерации

Российская Федерация разделяет трансграничные воды как со Сторонами Конвенции (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 в Хельсинки 18 марта 1992 года и ратифицировала ее 2 ноября 1993 года.

Российская Федерация выступила правопреемником по ряду соглашений, заключенных 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), 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), 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 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).

Между Российской Федерацией и Азербайджаном, где основным трансграничным водотоком является река Самур, не заключено соглашения по трансграничным водам. Также не существует соглашения по трансграничным водам между Российской Федерацией и Грузией.

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

Вставка 30. Структура соглашения на примере Рамочного соглашения по бассейну реки Сава

В структуре Рамочного соглашения по бассейну реки Сава (РСБРС) представлены наиболее общепринятые элементы двусторонних и многосторонних соглашений по трансграничным водам. Подписанное в 2002 году Боснией и Герцеговиной, Хорватией, Союзной Республикой Югославией и Словенией, РСБРС сегодня регулирует сотрудничество между Боснией и Герцеговиной, Хорватией, Сербией и Словенией по устойчивому развитию бассейна реки Сава. Основными задачами Соглашения являются создание международного режима судоходства на реке Сава и ее судоходных притоках, обеспечение устойчивого управления водами и 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 цель 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 Совещания Сторон и учреждается Международная комиссия по бассейну реки Сава с международной правосубъектностью, необходимой для осуществления возложенных на нее функций. Комиссия наделяется полномочиями создать секретариат. Вопросы финансирования Комиссии отражены в РСБРС. Часть пятая содержит положения об

урегулировании споров. Заключительные положения в Части шестой касаются срока действия, вступления в силу, прекращения соглашения и выхода из соглашения и 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 РСБРС в явной форме предусматривают разработку Сторонами протоколов для регулирования отдельных сфер сотрудничества, таким образом, предполагая поэтапный подход к усилению сотрудничества. В дополнение к Протоколу о режиме судоходства, подписанному в 2002 году, разрабатываются четыре новых протокола к РСБРС (Протокол о трансграничном воздействии в бассейне реки Сава, Протокол о чрезвычайных ситуациях, Протокол о наводнениях и Протокол о предотвращении загрязнения вод, причиненного судоходством).

Вставка 31. Где можно ознакомиться с двусторонними и многосторонними соглашениями

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 к дискуссии о трансграничных ресурсах пресной воды (The Transboundary Freshwater Dispute Database) (<http://www.transboundarywaters.orst.edu/database/>) включает в себя около 450 международных соглашений, касающихся ресурсов пресной воды, за период с 1820 по 2007 годы и другую полезную информацию о международных речных бассейнах. Это проект кафедры геонаук Орегонского государственного университета в сотрудничестве с Северо-западным альянсом вычислительных наук и техники (NACSE).

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

В публикации ЕЭК ООН *Трансграничное водное сотрудничество в новых независимых государствах (2003 год)*, доступной на: (http://www.unece.org/env/water/documents/transbwatcoonis_fin_r.doc) приводится список двусторонних и многосторонних соглашений по трансграничным водам в ВЕКЦА.

На вебсайте ЕЭК ООН: (<http://www.unece.org/env/water/partnership/part.htm>) содержится информация о двусторонних и многосторонних соглашениях и совместных органах в регионе ЕЭК ООН.

В. Статья 9, пункт 2 – Совместные органы**Статья 9 (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. Статья 9 (2) закрепляет одно из трех обязательных требований, касающихся сути 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,⁸⁸ 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 институтов заключается в том, что «управление системами международных водотоков посредством совместных

⁸⁸ Кроме, например, пересмотренного Протокола о совместно используемых водотоках в Сообществе развития стран Южной Африки 2000 года (Протокол SADC) – см. статью 5.3 (а).

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»⁸⁹. 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 статьи 9 (2) 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 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 статье 1 (5) 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, «совместный водный орган», «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:

а) комиссия обычно является постоянным органом, проводящим встречи с достаточно регулярными интервалами;

б) комиссия обычно состоит из представителей прибрежных государств, возглавляемых, как правило, должностными лицами, наделенными правительствами полномочиями в этих целях;

в) представительство государств в совместной комиссии необязательно ограничено представителями водохозяйственных органов и может также включать

⁸⁹ См. Ежегодник КМП, 1990 год, Т. II, (ч. 2), с. 49.

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; и

e) комиссия часто располагает секретариатом. Работа совместной комиссии может быть дополнена 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»⁹⁰. Этой практике следуют, в основном, в Центральной Европе и в ВЕКЦА. 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 статье 9 (2) 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 статье 9 (2), согласно которому список задач не является исчерпывающим. Это соответствует рамочному характеру Конвенции, позволяющему прибрежным Сторонам приспособить свои институциональные рамки сотрудничества к своим конкретным потребностям в том или ином водном бассейне. Это подразумевает возможность изменения с течением времени функций и полномочий совместного органа или возложения на него дополнительных задач.

⁹⁰ Данный термин не следует путать с термином «Уполномоченный / полномочный представитель», которым иногда называется глава делегации в совместной комиссии.

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 сферы 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 статье 9 (2), совместному органу следует должным образом учитывать деятельность, осуществляемую в связи с соответствующими положениями Конвенции, как указано далее⁹¹:

- a) собирать, составлять и оценивать данные с целью определения источников загрязнения, способных с высокой долей вероятности оказывать трансграничное воздействие (статья 11, статья 13 (1 (a) и (c)), статья 6);
- b) разрабатывать совместные программы мониторинга качественных и количественных показателей вод⁹² (статья 4, статья 11, статья 3 (1 (b)), статья 13 (1 (a)));
- c) составлять реестры и обмениваться информацией об источниках загрязнения (статья 3 (1 (a)), статья 13 (1 (c) и (e)), статья 11 (2));
- d) разрабатывать предельные нормы содержания загрязнителей для сточных вод (статья 3 (3), статья 13 (1 (e) и 2), статья 11 (2));
- e) оценивать эффективность программ по борьбе с загрязнением (статья 3 (1 (a), (b)), статья 11 (4));
- f) разрабатывать единые целевые показатели и критерии качества воды (статья 3 (3), Приложение III, статья 12);
- g) разрабатывать предложения относительно соответствующих мер по поддержанию и, в случае необходимости, улучшению существующего качества воды (статья 2 (2 (b), 7), статья 3 (1 (d) и (i)), статья 5 (1 (f)), статья 12);
- h) 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) (статья 2 (3 и 6), статья 3 (1 (a), (b), (e), (f), (g)), статья 12);
- i) устанавливать процедуры оповещения и сигнализации (статья 14, статья 3 (1 (j)));

⁹¹ Также см. комментарии к соответствующим положениям в этом Руководстве.

⁹² 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.unece.org/env/water/publications/pub74.htm>).

j) выступать в качестве форума для обмена информацией в отношении существующих и планируемых видов использования вод и соответствующих установок, которые могут с высокой долей вероятности оказывать трансграничное воздействие (статья 6, статья 10);

k) содействовать сотрудничеству и обмену информацией о наилучших имеющихся технологиях (статья 1 (7), Приложение I, статья 3 (1 (c), (f)), статья 3 (2), статья 6, статья 13 (1 (b)), статья 13 (4), статья 3 (1 (g)) и Приложение II);

l) способствовать сотрудничеству в области научно-исследовательских программ (статья 5, статья 13 (1 (b)), статья 12);

m) участвовать в осуществлении ОВОС в отношении трансграничных вод на основе соответствующих международных норм⁹³ (статья 3 (1 (h)));

n) служить форумом для консультаций между прибрежными Сторонами в смысле статьи 10.⁹⁴

264. Поскольку рассматриваемые соглашения или другие договоренности могут касаться «водосбора или его части (частей)» (статья 9 (1)) и прибрежные Стороны призваны вырабатывать политику, программы и стратегии, «охватывающие соответствующие водосборы или их части» (статья 2(б)), сфера деятельности совместных органов может распространяться на весь водосбор, его часть (части), более чем один водосбор или все трансграничные 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» (статья 9 (5)). 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» (статья 9 (4)) 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

⁹³ Следует подчеркнуть, что Конвенция не требует от совместного органа «проводить» ОВОС, а лишь предусматривает его участие в осуществлении ОВОС. При выполнении этого положения статьи 9 (2) следует надлежащим образом учитывать соответствующие положения, закрепленные в Конвенции Эспо.

⁹⁴ См. комментарий к статье 10.

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 все трансграничные воды, разделяемые Сторонами; они могут заниматься всеми видами водохозяйственной 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 модели 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 многосекторальное представительство, 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 предоставления 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).⁹⁵

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 предоставления отчетности. Следует также предусмотреть положения, обеспечивающие участие общественности. Совместным органам должно быть предоставлено право разработать свои собственные правила процедуры и другие

⁹⁵ «Речные бассейновые комиссии и иные институциональные механизмы в области трансграничного водного сотрудничества», ЕЭК ООН, серия «Укрепление потенциала водного сотрудничества в Восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии».

документы внутреннего характера (финансовые правила, должностные инструкции, положения о наблюдателях и т.д.), необходимые в их работе.

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 начале 2009 года Уполномоченными являлись: со стороны Российской Федерации – заместитель руководителя Федерального агентства водных ресурсов, а со стороны Украины – Председатель Государственного комитета по водному хозяйству.

Уполномоченные проводят совещания один раз в год. При необходимости, они могут созывать внеочередные совещания. Итоги всех совещаний отражаются в протоколах. Основными вопросами 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 Госводхоза 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, относятся:

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

В организационном плане, комиссия состоит из шести членов и пяти постоянных рабочих групп. Финляндия и Российская Федерация назначают по три члена и предоставляют в распоряжение комиссии экспертов и секретарей. Практическая работа комиссии, в основном, осуществляется следующими рабочими группами:

- Группа комплексного управления водами,
- Группа охраны вод,
- Группа по вопросам рыбного хозяйства,
- Группа пограничных комиссаров, и
- Группа председателей.

В задачу комиссии входит решение всех вопросов, регулируемых Соглашением между Финляндией и Российской Федерацией. Соглашение распространяется на все возможные 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 дачи заключения. Решения комиссии принимаются единогласно и являются обязательными для обеих Договаривающихся Сторон. Если комиссия не может достичь консенсуса, она должна передать вопрос на рассмотрение правительств Финляндии и Российской Федерации (пока этого не требовалось). Как правило, комиссия дает свои заключения национальным органам власти, ответственным за выдачу разрешений. Хотя такие заключения не заменяют национальную процедуру выдачи разрешений, они имеют большое значение при принятии решений о выдаче разрешений.

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. Другим значительным результатом сотрудничества стали Правила попусков из озера Сайма и реки Вуокса, принятые в 1991 году. Эти Правила позволяют оперативно и гибко изменять режим попусков.

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. В настоящее время, 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, аналогичные с Украиной в 1998 году и 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, 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 соответствующими правительствами. Главы (уполномоченные) этих совместных органов в Венгрии номинируются из Министерства окружающей среды и водных ресурсов и наделяются полномочиями Министерством иностранных дел. В соседних странах глава совместного органа также номинируется министерством, занимающимся вопросами водных ресурсов или окружающей среды. Постоянного секретариата не существует. С каждой стороны назначен ответственный сотрудник, именуемый «секретарь по трансграничным вопросам», который несет ответственность за координирование сотрудничества и обеспечение отслеживания решений совместного органа. Данные сотрудники не являются независимыми; как правило они работают в организации, имеющей отношение к проблемам воды (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 между Венгрией и Словакией; подкомитет по водному хозяйству и гидрометеорологии между Венгрией и Румынией). Они также проводят одно или два совещания в год.

Количество и компетенция подкомитетов разнятся в отношениях с разными государствами. В некоторых случаях, совместные органы создавали временные подкомитеты (например, Подкомитет по разработке нового соглашения по трансграничным водам между Венгрией и Румынией).

Сотрудничество Венгрии по трансграничным водам имеет относительно долгую историю, поскольку берет свое начало с Версальского мирного договора, окончившего первую мировую войну, 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 определенных случаях сохраняют такой аспект) на решение вопросов безопасности в условиях паводков, дренаж избыточных вод, финансовые вопросы 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 соглашения 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 можно найти некоторые различия. В рамках двусторонних соглашений по трансграничным водам вопросы обмена гидрологической информацией и данными о качестве воды, защиты

наводнений, аварийных ситуаций, влияющих на качество воды, и т.д. регулируются более подробно путем принятия совместно разработанных положений/правил.

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

Все соглашения затрагивают вопросы мониторинга и оценки, но, конечно, разным образом. 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. В качестве первого шага, происходит оперативный обмен данными, далее – прогнозирование паводковых явлений, позднее – совместный отбор проб стоков и, наконец, совместная оценка данных. У совместных органов есть свои правила по обмену данными.

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

В рамках МКОРД, все придунайские страны приняли на себя обязательство разработать совместными усилиями План управления бассейном реки Дунай в соответствии с ВРД ЕС. В этой связи, важное значение имеют суббассейновые, а также национальные доклады и планы, представляемые в соответствии с требованиями ЕС, а также двустороннее трансграничное сотрудничество и гармонизация.

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 статье 2 (б) Конвенции. Она 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 со статьей 9 (2), 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 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 Страна должна вести себя таким образом, чтобы учитывать законные интересы другой Страны. Это положение отражает общее обычное право, также закрепленное в статье 17 (2) Нью-йоркской конвенции.

3. Примеры

Вставка 35. Консультации по выполнению Водной Рамочной Директивы ЕС в бассейне Рейна

Когда ВРД ЕС вступила в силу в 2000 году, государства в бассейне Рейна 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. Ведение 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 международным соглашением, а решением конференции министров. Координационному комитету было поручено координировать деятельность всех государств бассейна реки Рейн по ВРД ЕС. Швейцария, не являющаяся государством-членом ЕС, согласилась сотрудничать на добровольной основе. В начале, Международная комиссия по защите Рейна (МКЗР) и Координационный комитет проводили параллельные заседания для решения соответствующих вопросов. По прошествии нескольких лет стало очевидно, что по множеству вопросов Рейнская Конвенция и ВРД ЕС пересекаются и поэтому нет никакого

смысла дважды обсуждать и принимать решения. 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, например, международные доклады о состоянии водных объектов, программы мониторинга и проект международной части Плана управления бассейном реки Рейн.

Вставка 36. Диалоги по вопросам национальной политики

Диалоги по вопросам национальной политики в области комплексного управления водными ресурсами и водоснабжения и канализации представляют собой основной механизм действия Водной Инициативы Европейского Союза (ВИ ЕС). Эта инициатива, включая ее составляющую для стран ВЕКЦА, 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 комплексного управления водными ресурсами, а ОЭСР – по вопросам водоснабжения и канализации.

Процесс диалогов в странах ВЕКЦА охватывает тематику, специфичную для каждого государства, включая вопросы сотрудничества по трансграничным водам. Основное внимание уделяется оказанию помощи по укреплению комплексного управления водными ресурсами в соответствии с принципами Конвенции по трансграничным водам ЕЭК ООН, 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.

Диалоги по вопросам национальной 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,⁹⁶ а также представители правительства Казахстана. Схожий процесс начался в Республике Молдова и в Украине, где повестка дня соответствующих Руководящих комитетов включает вопросы трансграничного водного сотрудничества.

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

⁹⁶ Комиссия Республики Казахстан и Кыргызской Республики по использованию водохозяйственных сооружений межгосударственного пользования на реках Чу и Талас.

МКОРД также имеют право участвовать в обсуждении. Повестка дня (ежегодных) очередных совещаний предоставляет постоянную возможность представлять информацию о проектах, имеющих отношение к трансграничному сотрудничеству или проектах, имеющих возможное трансграничное влияние или последствия. Комиссия является флорумом для дискуссий и обмена информацией и мнениями, а также может формулировать резолюции по указанным вопросам. Вместе с тем, она не действует в роли органа по разрешению споров или суда.

Регулярный обмен информацией и диалог обеспечивает обмен информацией из первых рук и в то же время может способствовать укреплению взаимопонимания. Окончательное решение по спорному вопросу, тем не менее, должно быть найдено заинтересованными сторонами в соответствии с действующими положениями международного и национального права.

Примерами такого рода функций/роли совместного органа являются обсуждения глубоководного судоходного канала Дунай-Черное море (Румыния и Украина) и нефтяного терминала в Джурджулешть (Республика Молдова и Украина). Подробная информация об этих и некоторых других делах размещена на вебсайте МКОРД (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 воды и окружающей среды. Конвенция предписывает прибрежным Сторонам разрабатывать и осуществлять совместные программы мониторинга (СПМ) 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 СПМ.⁹⁷

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 / рабочий орган для разработки, внедрения 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.);

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);

⁹⁷ 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 на: <http://www.unecce.org/env/water/publications/pub74.htm>.

- d) Периодичность отбора проб;
- e) Методы отбора и анализа проб, контроль качества работы лабораторий (гарантия качества/контроль качества или QA/QC);
- 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. Пример

Вставка 38. Транснациональная сеть мониторинга в бассейне реки Дунай

Договаривающиеся Стороны Конвенции по охране реки Дунай и государства-члены Международной комиссии по охране реки Дунай (МКОРД) пришли к соглашению о создании Транснациональной сети мониторинга (ТНСМ). С этой целью в рамках МКОРД была образована Группа экспертов по мониторингу, лабораторному анализу и управлению информацией. Результаты, полученные посредством ТНСМ, регулярно публикуются в «ежегоднике ТНСМ». 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 БПК₅, ортофосфата-Р, NH₄-N, NO₃-N 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 и поквартальные данные среднего расхода. В первом ежегоднике ТНСМ представлены данные за 1996 год, а последний ежегодник ТНСМ этого формата вышел в 2006 году.

В целях совместного выполнения ВРД ЕС, в 2006 году была создана 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. Ежегодник ТНСМ за 2007 год, соответствующий новым требованиям, находится в стадии разработки.

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 гидро-морфологическими 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 / 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 таких 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.

Достигнутые в рамках Программы мониторинга результаты дают полную картину о состоянии поверхностных и подземных водных объектов и служат, в числе прочего, для разработки программ мер и проведения оценки достижения экологических задач, установленных в соответствии с 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 статье 2 (б), и общего обязательства по обмену информацией, закрепленного в статье 6 Конвенции. В пункте 1 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. В соответствии с комментарием 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 его распоряжении, например, ту, которую она уже собрала для собственного пользования, или ту, 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.⁹⁸

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.⁹⁹

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.

⁹⁸ См. Доклад Комиссии международного права о работе ее сорок шестой сессии 2 мая – 22 июля 1994 года, дополнение N10 (A/49/10), С.193-194.

⁹⁹ См. комментарий к статье 10.

288. В целях предотвращения злоупотребления правом запрашивать данные и информацию, Конвенция позволяет 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, представляется, 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, может не потребоваться обработки данных и информации 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 по статье 13 (1) и предпринимать меры, чтобы предоставить информацию в ответ на просьбу по статье 13 (3), 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 (статья 2 (б)), 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 информации по запросу являются формами сотрудничества, вышеизложенные соображения далее подкрепляются тем обстоятельством, что, в соответствии с той же статьей 2 (б), прибрежные Стороны должны сотрудничать «на основе равенства и взаимности».

291. Пункт 4 требует, чтобы прибрежные Стороны содействовали обмену наилучшей имеющейся технологией¹⁰⁰, в частности, путем развития: коммерческого обмена имеющейся технологией; прямых контактов и сотрудничества в промышленности,

¹⁰⁰ См. объяснения в отношении наилучшей имеющейся технологии в комментарии к статье 3.

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» (статья 9 (2(i))).

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 статей 8 и 13 (1) можно обратиться к Орхусской конвенции, которая более подробно касается ограничений доступа к экологической информации. В этой связи, следует напомнить, что заключительное предложение статьи 4 (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 статье 13 (1, 2).

3. Пример

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 вод с 1996 года; база данных Бухарестской декларации с данными о качестве вод в период с 1992 по 1998 годы; база данных с результатами исследований реки Дунай; база данных по инвентаризации выбросов и база данных по проектам. Эти базы данных доступны в режиме online посредством DANUBIS – информационной системы МКОРД, поддерживаемой секретариатом МКОРД. Для доступа к системе необходимо зарегистрироваться. Обмен данными и информацией также ведется посредством выполнения обязательств по предоставлению отчетности Договаривающимися Сторонами.

См. <http://www.icpdr.org/icpdr-pages/databases.htm>

Г. 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

Правовой анализ

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.¹⁰¹

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 развиться с течением времени и достичь в какой-то момент уровня, который представляет угрозу причинения трансграничного воздействия (например, непрерывающийся 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 обеспечения 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 «любой критической ситуации, которая может стать причиной трансграничного воздействия» существует для всех прибрежных Сторон, вне зависимости от того, расположены они выше или ниже по течению.¹⁰² Соблюдение обязательства информировать в соответствии со статьей 14 может содействовать выполнению прибрежными Сторонами их основного обязательства сотрудничать «на основе равенства и взаимности», закрепленного в статье 2 (б). 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.

¹⁰¹ Использование самых оперативных из имеющихся средств требуется Нью-йоркской конвенцией в статье 28 (2).

¹⁰² См. комментарии к статье 13.

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 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 статье 9 (1)), и призвано также охватить следующие ситуации:

а) системы оповещения и сигнализации существуют, но нуждаются в пересмотре для полного соответствия положениям статьи 14;

б) такие системы не охватывают все возможные угрозы, например, охватывают наводнения, но не промышленные аварии;

в) 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 статье 9 (2) 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 статье 3 (1 (j)), особенно в трансграничном контексте.¹⁰³

Объяснения технического характера

309. Хотя статья 14 не проводит разграничение между системами связи, оповещения и сигнализации для наводнений, промышленных аварий или других потенциальных угроз, прибрежные Стороны могут разработать отдельные системы для каждой из них.

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 ситуаций. Решающее значение имеет разработка стратегий по связям с общественностью в критических ситуациях, а также обеспечение участия общественности в разработке систем связи, оповещения и сигнализации.

¹⁰³ См. комментарий к статье 3 (1(j)).

312. За помощью при работе над определением мер и этапов по выполнению статьи 14 Конвенции можно обратиться к «Типовым положениям об управлении трансграничной деятельностью в случае наводнений» (2006), «Руководящим принципам устойчивого предупреждения наводнений», разработанным ЕЭК ООН (2000), заключениям и рекомендациям 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 критической ситуации, которая может стать причиной трансграничного воздействия, и должны 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) поддерживается секретариатом МКОРД. СРОА активируется каждый раз, когда существует риск загрязнения трансграничных вод или когда превышены уровни пороговых значений опасных веществ. СРОА направляет сообщения международного 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 тревоги (ГМЦТ) в каждом из участвующих государств. Каждый из этих центров состоит из трех основных отделов:

- Отдел связи (действующий 24 часа в сутки), который посылает и принимает с общения предупреждения;

- Экспертный отдел, который оценивает возможное трансграничное воздействие аварии, используя базу данных опасных веществ и Модель тревоги для бассейна реки Дунай;
- Отдел принятия решений, который принимает решения 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 ГМЦТ.

В 2007 году, СРОА 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 сходах льда 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». От г. Базель до немецко-голландской границы Рейн «поделили» между шестью основными международными центрами оповещения. Еще два центра оповещения расположены на Мозеле. Каждый основной международный центр оповещения отвечает за определенную часть Рейна или его притоки. В случае аварии, 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, 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%. Периоды прогнозирования возросли с 24 до 48 часов для верхнего и среднего Рейна и с 48 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: публикация МКЗР «План действий по наводнениям (1995-2005 годы). Намеченные цели, осуществление и результаты» и веб-сайт МКЗР (<http://www.iksr.org>).

Вставка 42. Республика Молдова и Украина движутся к созданию систем оповещения для наводнений и загрязнения

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 для наводнений и для чрезвычайного загрязнения.

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 приводятся: 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 с последующим информированием о его распространении. 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 Республики Словакия

Республика 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 номинируют национальных экспертов в каждую рабочую группу. Одной из созданных рабочих групп в каждой двусторонней комиссии является рабочая группа по гидрологии.

Рабочие группы выработали свои Правила процедуры, в которых определяются конкретные аспекты сотрудничества, и ежегодно разрабатываются Рабочие планы на следующий год и проекты Рабочих планов на последующий год. Рабочие планы утверждаются соответствующей двусторонней комиссией, встречи которой проводятся один раз в год.

К основным направлениям двустороннего гидрологического сотрудничества относятся:

(а) Сравнение и гармонизация гидрологических данных: Члены рабочей группы встречаются 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) 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 и их контактные данные регулярно обновляются, будучи составной частью документов рабочей группы и, тем самым, частью протокола комиссии. Протокол представляется правительству на утверждение.

(с) Выполнение Директивы 2007/60/ЕС Европейского Парламента и Совета от 23 октября 2007 года об оценке и управлении рисками наводнений.

G. 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 эффективно осуществлялась. Логическое обоснование этого положения заключается в том, что эффективность ответных мер по предотвращению, ограничению и сокращению возможного трансграничного воздействия, защите здоровья человека и 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 квалифицированный 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 будут 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.¹⁰⁴ Однако природа обязательств прибрежных Сторон, установленных в этих

¹⁰⁴ См. комментарий к статье 14.

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 статье 15 (1), 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 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) обязаны 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 статье 2 (1), которая закрепляет основную цель Конвенции, а именно предотвращение, ограничение и сокращение любого трансграничного воздействия. Аналогичным образом, статья 28 (3) 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 об управлении трансграничной деятельностью в случае наводнений» (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 статьи 15 (2) 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 со статьей 15 (2), процедуры оказания взаимной помощи должны касаться, в частности, следующих аспектов:

- a) уководства, 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 правила и условия процедурного характера, а также регулирование 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 оказывающих 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 внутрисударственные 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.

Annex

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/общинам вносить вклад в обеспечении 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 такой помощи.

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. Пример

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 Венгерской Республики 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 разрешений 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) об эффективности этих мер. Обязательств 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.¹⁰⁵

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, каждая прибрежная Страна должна обеспечить, чтобы ее государственные органы активно распространяли информацию и предоставляли информацию по запросу. В своем национальном законодательстве прибрежные Страны могут также приветствовать предоставление информации общественности непосредственно операторами, деятельность которых может оказывать трансграничное воздействие, или обязать таких операторов предоставлять информацию непосредственно общественности. Также прибрежные Страны должны обеспечить, чтобы совместные органы, созданные согласно статье 9 (2) Конвенции, предоставляли общественности информацию как путем активного распространения информации, так и посредством предоставления информации по запросу.

337. Статья 16 (1) 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»¹⁰⁶. 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:

- a) целевых показателей качества воды; выдаваемых разрешений и условий, подлежащих соблюдению; результатов взятия проб воды и стоков, осуществляемого с целью мониторинга и оценки; а также
- b) результатов взятия проб воды и стоков, осуществляемого с целью мониторинга и оценки; а также
- c) результатов проверки соблюдения целевых показателей качества воды или условий, содержащихся в разрешениях.

¹⁰⁵ См. «Орхусская конвенция: Руководство по осуществлению», с. 60.

¹⁰⁶ См. комментарий в статье 11 (3).

338. При участии в осуществлении оценки воздействия на окружающую среду согласно статье 9 (2 (j)), совместные органы, созданные прибрежными Сторонами в соответствии со статьей 9 (2) 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 течение 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 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 обоснован¹⁰⁷.

342. Для предоставления эффективного доступа к информации на национальном уровне важно, чтобы каждая прибрежная Страна 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

¹⁰⁷ 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 о временных рамках для решения об отказе.

двусторонних и многосторонних соглашений или договоренностей, разрабатываемых согласно статье 9 (1) Конвенции.

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.¹⁰⁸

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 предоставить 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 информации¹⁰⁹ 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

¹⁰⁸ См. «Орхусская конвенция: Руководство по осуществлению», с. 111-112.

¹⁰⁹ 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.

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).¹¹⁰

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 статье 16 (1)) путем сбора и, в случае необходимости, обработки информации, с тем, чтобы сделать ее доступной общественности. Информация должна регулярно обновляться. Прибрежным Сторонам следует наладить 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 объявлений на правительственных веб-сайтах, по открытым каналам теле- и радиовещания или же с помощью включения соответствующих разделов в каталоги экологической информации.

¹¹⁰ «Управление водохозяйственной деятельностью: участие общественности и соблюдение соглашений». Сеть экспертов ЕЭК/ЮНЕП по вопросам участия общественности и обеспечения соблюдения, Женева, 2000.

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 принимают правила об участии общественности

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 регионе ВЕКЦА 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 очередной встречи Уполномоченных, последние информируют заинтересованных лиц о всех принятых с момента предыдущего заседания решениях и о планах работы. За двадцать дней до встречи или мероприятия Уполномоченные информируют заинтересованных лиц о дате, повестке дня и документации предстоящего мероприятия.

В Регламенте предусмотрены права 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 размещаются в сети Интернет. Комментарии, представленные заинтересованными лицами, учитываются при принятии окончательного решения.

В декабре 2007 года, Уполномоченные также договорились поддерживать совместный веб-сайт бассейна реки Днестр (см. <http://www.dniester.org>).

Вставка 46. Укрепление потенциала по поддержке доступа к информации и участия общественности в бассейне Дуная

В 2004-2006 годах Региональный экологический центр для Центральной и Восточной Европы (РЭЦ-ЦВЕ), «Ресурсы для будущего» (аналитический центр, г. Вашингтон) 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, Сербии и Черногории и Хорватии – по предоставлению общественности доступа к связанной с водой экологической информации и содействию участию общественности в принятии решений в соответствии с требованиями ВРД ЕС. Он усилил потенциал МКОРД по поддержке доступа к информации и участия заинтересованных сторон в управлении водными ресурсами. 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:

- У должностных лиц было недостаточно руководящих указаний по выполнению своих обязанностей по предоставлению связанной с водой экологической информации или консультированию с общественностью по вопросам управления водными ресурсами;
- Отсутствие централизованных баз данных осложняло выяснение места нахождения экологической информации в системе государственных органов;

- НПО и граждане не знали о своих правах на получение экологической информации и участие в принятии решений по вопросам, связанным с водой, или же не понимали, как можно реализовать эти права;

- Должностные лица не были уверены в том, какую информацию следует относить к «конфиденциальной» и не подлежащей раскрытию, и какую процедуру следует применять для обоснования требования о конфиденциальности;

- Процедуры по вовлечению заинтересованных сторон в планирование управления речным бассейном и консультаций с общественностью были неудовлетворительными.

В целях преодоления этих препятствий, участники проекта изучили «лучшую 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 практические 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 и общественности понять, у какого органа имеется какая информация и как ее получить, и 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, 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:

а) передача спора в Международный Суд;

б) 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. Статья 22 (1) 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 ООН¹¹¹. 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 статьях 2 (3) и 33 Устава ООН, который предусматривает 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. Статья 22 (1) предусматривает обязательство стремиться разрешить спор путем «переговоров или любым другим способом, 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 статье 2 (6) об обязательстве сотрудничества и в статье 9 о заключении двусторонних и многосторонних соглашений и создании совместных органов.

¹¹¹ Резолюция Генеральной ассамблеи ООН 37/10.

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»¹¹².

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 конкретном способе разрешения спора, статья 22 (1) 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 Габчиково-Надьмарош (1997 года), стали вехами в международном водном праве. Дело о целлюлозных заводах на реке Уругвай между Аргентиной и Парагваем, рассматриваемое во время разработки настоящего Руководства в Международном Суде 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

¹¹² 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.

неконфронтационных, несудебных и консультативных механизмов, какие обеспечиваются «комитетами по вопросам соблюдения», могло бы только укрепить выполнение таких функций Совецанием Сторон.¹¹³ 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 такого 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 Стороны¹¹⁴, чтобы не лишать смысла саму процедуру разрешения споров, и должны стараться 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.

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 соответствии 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.

¹¹³ Это предложение может быть пересмотрено в свете решения пятого Совещания Сторон (10-12 ноября 2009 года).

¹¹⁴ См. также комментарий к статье 10.

3. Примеры

Вставка 47. Примеры положений, касающихся вопросов разрешения споров

А. Положения соглашений о водотоках, касающиеся вопросов разрешения споров между государствами

Значительное число соглашений о водотоках, подпадающих под сферу действия Конвенции, отражают положения статьи 22 Конвенции, подтверждая в незначительно отличающихся формулировках ее последовательный и альтернативный подход к средствам мирного разрешения споров.

Статья 16 Конвенции по защите Рейна 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 должен быть 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. Далее, 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, 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-членами, 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.

Примечание

ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

Секретариат ЕЭК ООН с благодарностью отмечает финансирование разработки данного Руководства Италией, Германией и Швейцарией.

Секретариат ЕЭК ООН также с благодарностью отмечает существенный вклад, который внесли в разработку данного Руководства члены Правового совета 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 (Болонский Университет, Италия) и состояла из экспертов по вопросам права и водной проблематике 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 Йекел (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 Келнарлова (Словакия), г-жа Ядранка Иванова (бывшая югославская Республика Македония), г-жа Наталия Закончевна (проект EuropeAid «Управление водными ресурсами в западных странах ВЕКЦА», Украина), г-жа Юлия Тромбицкая и г-н Сергей Выхрист (Европейский ЭКО-Форум), г-н Алистэр Рью-Кларк и г-н Сергей Виноградов (Университет Данди, Соединенное Королевство) и г-жа Элла Бехлярова, г-жа Франческа Бернардини и г-н Райнер Эндерлайн из секретариата ЕЭК ООН.