



Экономический и Социальный Совет

Distr.: Limited
19 June 2012
Russian
Original: English and Russian
English and Russian only

Европейская экономическая комиссия

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

Рабочая группа по комплексному управлению водными ресурсами

Седьмое совещание*

Женева, 3 и 4 июля 2012 года

Рабочая группа по мониторингу и оценке

Тринадцатое совещание*

Женева, 3 и 4 июля 2012 года

Пункт 13 предварительной повестки дня

Открытие Конвенции

Проект решения о присоединении стран, не являющихся членами Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций

Подготовлен Президиумом при поддержке Председателя и
заместителя Председателя Совета по правовым вопросам

Резюме

На своей третьей сессии в ноябре 2003 года Совещание Сторон приняло решение III/1 о внесении поправок к статьям 25 и 26 Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Конвенция по трансграничным водам), которое открывает Конвенцию для присоединения стран, не входящих в регион Европейской экономической комиссии (ЕЭК) Организации Объединенных Наций. Ожидается, что поправки вступят в силу к концу 2012 года или началу 2013 года.

Однако поправки предусматривают, что любой запрос о присоединении со стороны членов Организации Объединенных Наций не рассматривается на

* Совместное совещание двух рабочих групп.

предмет получения согласия Совещанием Сторон до тех пор, пока эти поправки не вступят в силу для всех государств и организаций, являвшихся Сторонами Конвенции по состоянию на 28 ноября 2003 года.

В настоящем документе содержатся предлагаемые варианты проекта решения Совещания Сторон, направленного на ускорение и содействие присоединению к Конвенции по трансграничным водам стран, не являющихся членами ЕЭК, касающиеся двух аспектов: (а) необходимости упрощения/разъяснения процедуры получения согласия Совещания Сторон; и (b) временные рамки процедуры присоединения стран, не являющихся членами ЕЭК.

Документ был подготовлен Президиумом Совещания Сторон Конвенции при содействии Председателя и заместителя Председателя Совета по правовым вопросам.

Рабочей группе по комплексному управлению водными ресурсами и Рабочей группе по мониторингу и оценке предлагается:

(а) провести обсуждение и принять решение по предложениям, содержащимся в настоящем документе, а также согласовать следующие шаги по завершению работы над проектом решения и представлению его для возможного принятия Совещанием Сторон на его шестой сессии (Рим, 28–30 ноября 2012 года);

(b) настоятельно призвать Стороны, которые этого еще не сделали, как можно скорее ратифицировать поправки к статьям 25 и 26 Конвенции для обеспечения того, чтобы поправки вступили в силу к моменту проведения шестой сессии Совещания Сторон;

(с) побудить государства, не являющиеся Сторонами Конвенции, которые находятся в процессе ратификации, принятия или утверждения Конвенции, к тому, чтобы они одновременно ратифицировали, приняли или утвердили также и упомянутые выше поправки.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Предыстория и логическое обоснование	1–10	3
II. Объяснение и анализ альтернативных вариантов	11–29	5
Вариант А	13–17	5
Вариант В	18–23	6
Вариант С	24–29	7
III. Предложения по проекту решения	30	8

I. Предыстория и логическое обоснование

1. Поправки к статьям 25 и 26 Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Конвенция по трансграничным водам), принятые решением III/1 Совещания Сторон от 28 ноября 2003 года, предусматривают добавление в статью 25 после пункта 2 нового пункта следующего содержания:

«3. Любое другое государство, не упомянутое в пункте 2, которое является членом Организации Объединенных Наций, может присоединиться к Конвенции с согласия Совещания Сторон. В своем документе о присоединении такое государство делает заявление с указанием того, что согласие на его присоединение к Конвенции было получено от Совещания Сторон, и указывает дату получения согласия. Любая такая просьба о присоединении со стороны членов Организации Объединенных Наций не рассматривается на предмет получения согласия Совещанием Сторон до тех пор, пока этот пункт не вступит в силу для всех государств и организаций, являвшихся Сторонами Конвенции по состоянию на 28 ноября 2003 года.»

2. В ноябре 2009 года Совещание Сторон призвало ускорить процесс ратификации и настоятельно призвало Стороны как можно скорее ратифицировать поправки. С 2009 года еще семь Сторон ратифицировали поправки, а многие другие находятся на завершающей стадии процесса ратификации.

3. В последние годы наблюдается значительный интерес к Конвенции за пределами региона ЕЭК ООН, и несколько стран, не являющихся членами ЕЭК, выразили заинтересованность в присоединении к Конвенции. Например, международная конференция “Евро-азиатское трансграничное сотрудничество в области управления водными ресурсами”, прошедшая в Женеве 15 и 16 декабря 2011 года, привлекла значительное участие и интерес со стороны всех кроме одной стран, граничащих с регионом ЕЭК. Эта заинтересованность также проявилась в участии растущего числа представителей 22 разных стран, не являющихся членами ЕЭК, в совещаниях в рамках Конвенции в период с 2009 по 2012 годы, преимущественно в семинарах по проблемам водных ресурсов и адаптации к изменению климата в трансграничных бассейнах в апреле 2011 и 2012 годов, семинаре о водных ресурсах и лесах в странах с засушливой местностью (Женева, 7–8 июля 2011 года) и вышеуказанной международной конференции о евро-азиатском трансграничном сотрудничестве. Более того, соседние страны, не являющиеся членами ЕЭК, внесли активный вклад во *Вторую оценку трансграничных рек, озер и подземных вод*¹. Таким образом, открытие Конвенции для присоединения к ней стран, не являющихся членами ЕЭК, в разумно короткие сроки является требуемым и неотложным.

4. Необходимость этого также подчеркнули на нескольких мероприятиях, таких как Шестой Всемирный водный форум (Марсель, Франция, 12–17 марта 2012 года) и, в частности, в его декларации министров, а также Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций Пан Ги Муном в его обращении к Исполнительному комитету ЕЭК от 18 октября 2011 года, в котором он выразил надежду на то, что Конвенция вскоре будет открыта для присоединения государств, не являющихся членами ЕЭК.

¹ Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 11.11.E.15.

5. Скорейшее открытие Конвенции представляет особую важность для стран, разделяющих трансграничные воды со странами, не являющимися членами ЕЭК. Если бы все прибрежные страны были Сторонами Конвенции, это бы облегчило содействие трансграничному сотрудничеству, уменьшило неопределенность и укрепило бы устойчивость в совместных бассейнах.
6. Скорейшее открытие Конвенции также содействовало бы достижению целей Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию (Рио-де-Жанейро, 20–22 июня 2012 года), в процессе подготовки к которой водные ресурсы были признаны ключевыми для устойчивости, сокращения бедности и «озеленения» экономики. Кроме того, открытие Конвенции содействовало бы выполнению нескольких международных обязательств, таких как Цели развития тысячелетия и Йоханнесбургский план выполнения решений, в частности цели по разработке планов комплексного управления водными ресурсами на бассейновом уровне. Требуемая Конвенцией от Сторон институциональная система, такая как заключение двусторонних и многосторонних соглашений, может оказать содействие долговременному и эффективному трансграничному сотрудничеству во всем мире.
7. Открытие Конвенции предоставит глобальные правовые основы для трансграничного водного сотрудничества, основанного на модели, доказавшей свою эффективность в разных экономических, социальных и экологических условиях. За прошедшие 16 лет с момента ее вступления в силу, в рамках Конвенции собран богатейший опыт в области технических и стратегических аспектов трансграничного водного сотрудничества, включая новые возникающие аспекты, такие как адаптация к изменению климата в трансграничном контексте. Конвенция служит моделью для договоренностей в сфере трансграничного сотрудничества повсюду в регионе и за его пределами. Наиболее важно то, что посредством своей институциональной структуры – ее Совещания Сторон и вспомогательных органов – Конвенция предоставляет платформу для обмена таким опытом. Страны, не являющиеся членами ЕЭК, могут получить огромную пользу от этого богатейшего опыта. Более того, такой опыт может также представлять большую ценность при осуществлении Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 года, которая также, как ожидается, в скором времени вступит в силу.
8. В отсутствие всего нескольких ратификаций, недостающих для вступления в силу в соответствии с пунктом 4 статьи 21 Конвенции, поправки к Конвенции по трансграничным водам, как ожидается, вступят в силу к концу 2012 или началу 2013 года. Тем не менее, согласно тексту поправок, странам, не являющимся членами ЕЭК, возможно придется ожидать еще много лет прежде, чем они смогут стать Сторонами Конвенции – до того момента, когда все страны и организации, являвшиеся Сторонами Конвенции в 2003 году, ратифицируют поправки.
9. К тому же, требование о получении согласия Совещания Сторон существенно усложняет процесс присоединения стран, не являющихся членами ЕЭК, устанавливая несправедливые и необоснованные различия между государствами-членами ЕЭК, которые могут присоединиться к Конвенции без получения какого-либо согласия, и странами, не являющимися членами ЕЭК, которым необходимо получить согласие.
10. Настоящий документ, таким образом, содержит предложения по проекту решения для принятия Совещанием Сторон на его шестой сессии с целью оказания содействия и ускорения присоединения стран, не являющихся

членами ЕЭК. С политической и информационной точек зрения принятие такого решения, наряду с завершением процесса, направленного на вступление в силу поправок к статьям 25 и 26, послало бы важный сигнал за пределы региона ЕЭК, который мог бы существенно усилить оказание содействия присоединению и осуществлению Конвенции за пределами региона ЕЭК.

II. Объяснение и анализ альтернативных вариантов

11. Предлагается три варианта решения Совещания Сторон, направленные на разрешение, разными способами и с различной степенью действия, двух основных проблем: (а) необходимости упрощения/разъяснения процедуры получения согласия Совещания Сторон, (б) временные рамки процедуры присоединения стран, не являющихся членами ЕЭК.

12. Во всех предлагаемых вариантах Совещание Сторон настоятельно призывает все Стороны, которые этого еще не сделали, как можно скорее ратифицировать поправки к статьям 25 и 26 для того, чтобы, среди прочего, обеспечить целостность правового режима Конвенции.

Вариант А

Укрепление добровольного сотрудничества с государствами, не являющимися членами ЕЭК, соблюдая при этом требование о том, что все Стороны ратифицируют поправки до присоединения стран, не являющихся членами ЕЭК

13. При этом варианте в предлагаемом решении Совещание Сторон призывает к тесному сотрудничеству с государствами, не являющимися членами ЕЭК, которые выразили желание присоединиться.

14. Кроме того, Совещание Сторон разъясняет процедуру присоединения для государств, не являющихся членами ЕЭК, путем принятия решения о том, что после того, как поправки вступят в силу для всех государств и организаций, являвшихся Сторонами Конвенции на момент принятия поправок, любая просьба в будущем о присоединении рассматривается как получившая согласие.

15. Решение о том, что любая просьба в будущем о присоединении рассматривается как получившая согласие, соответствует основополагающему свойству открытости Конвенции к сотрудничеству, свидетельствующему против установления различий в процедуре присоединения для государств-членов и государств, не являющихся членами ЕЭК. Оно также учитывает природу должной осмотрительности ее основных обязательств. Указанное нормативное свойство Конвенции в совокупности с широко распространенной практикой Сторон с двух сторон свидетельствует в пользу такого подхода. С одной стороны, гибкая прогрессивная природа основных обязательств по Конвенции вместе с ее институциональными механизмами оказания поддержки и помощи доказали свое мотивирующее действие и свойство эффективного катализатора быстрого повышения потенциала к соблюдению государств, который на момент ратификации или присоединения оставлял желать лучшего. С другой стороны, практика также показала, что та же нормативная гибкость, свойственная природе должной осмотрительности основных обязательств по Конвенции, приводит к тому, что очень сложно установить абсолютные и, в особенности, объективные параметры, на основе которых Совещание Сторон могло бы

осуществлять процедуру выражения согласия на запросы о присоединении в каждом конкретном случае.

16. Этот вариант не вызывает беспокойства с правовой точки зрения. Он является дополнительным свидетельством приверженности Совещания Сторон к открытию Конвенции для членства за пределами региона ЕЭК. Кроме того, добровольное и тесное сотрудничество с государствами, не являющимися членами ЕЭК, которые выразили желание стать Сторонами, соответствует намерениям и целям Конвенции.

17. Однако согласно варианту А присоединение государств, не являющихся членами ЕЭК, будет отложено до тех пор, пока поправки не будут ратифицированы всеми государствами и организациями, являвшимися Сторонами по состоянию на 28 ноября 2003 года, несмотря на то, что несколько государств, не являющихся членами ЕЭК, уже выразили свою заинтересованность в как можно более скором присоединении к Конвенции. Более того, этот вариант не устраняет неопределенности в отношении времени, которое понадобится для завершения процесса ратификации всеми государствами и организациями, являвшимися Сторонами Конвенции на момент принятия поправок. Это могло бы удержать страны, не являющиеся членами ЕЭК, от рассмотрения вопроса о присоединении и, тем самым, отдалить действительное открытие Конвенции.

Вариант В

Предоставление статуса [Временной] [Предварительной] Стороны странам, не являющимся членами ЕЭК, которые завершили процедуру присоединения до вступления в силу поправок для всех государств и организаций, являвшихся Сторонами Конвенции по состоянию на 28 ноября 2003 года.

18. В этом варианте Совещание Сторон также разъясняет процедуру присоединения для государств, не являющихся членами ЕЭК, путем принятия решения о том, что после того, как поправки вступят в силу для всех государств и организаций, являвшихся Сторонами Конвенции на момент принятия поправок, любая просьба в будущем о присоединении рассматривается как получившая согласие, основываясь на тех же доводах, что и в варианте А (см. пункт 15 выше).

19. До тех пор, пока поправки не вступят в силу для всех государств и организаций, являвшихся Сторонами по состоянию на 2003 год, в этом варианте предлагается предоставить статус [Предварительной] [Временной] Стороны государствам, не входящим в регион ЕЭК, которые завершили национальные процедуры присоединения к Конвенции и сдали свой документ о присоединении на хранение Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций в соответствии со статьей 24 Конвенции. Эти государства, не являющиеся членами ЕЭК, автоматически станут полноправными Сторонами, как только поправки вступят в силу для всех государств и организаций, являвшихся Сторонами Конвенции по состоянию на 28 ноября 2003 года.

20. Статус [Предварительной] [Временной] Стороны будет подразумевать наличие большей части, но не всех прав и обязанностей Стороны. Он охватит все права и обязанности, предусмотренные частями I и II Конвенции. В отношении части III Конвенции, [Предварительные] [Временные] Стороны

будут обладать всеми правами и обязанностями за исключением прав, связанных со статьей 21 “Поправки к Конвенции”. Правила процедуры Совещания Сторон будут применяться к [Предварительным] [Временным] Сторонам *mutatis mutandis*.

21. Такое решение предоставить статус [Предварительной] [Временной] Стороны соответствует пункту 2 (f) статьи 17 Конвенции, в соответствии с которым Совещанию Сторон поручается осуществлять любые меры, которые могут потребоваться для достижения целей Конвенции.

22. Преимуществом этого варианта является то, что в нем соблюдаются требования поправок 2003 года и, вместе с тем, содержится призыв к заинтересованным государствам, не являющимся членами ЕЭК, приступить к процессу присоединения к Конвенции. Более того, статус [Предварительной] [Временной] Стороны будет гарантировать наличие у государств, не являющихся членами ЕЭК, большей части прав и обязанностей Сторон и, таким образом, позволит этим государствам принимать активное участие в деятельности Конвенции. Предлагаемая процедура не повлечет за собой дополнительных требований для государств, не являющихся членами ЕЭК, которые завершили национальные процедуры присоединения и сдали на хранение свои документы о присоединении, поскольку они автоматически станут полноправными Сторонами Конвенции, как только будут выполнены требования поправок 2003 года.

23. Вместе с тем, хотя [Предварительные] [Временные] Стороны и будут наделены большей частью прав Сторон, они не будут наделены всеми правами. Более того, сохраняется неопределенность в отношении времени, которое понадобится для завершения процесса ратификации всеми государствами и организациями, являвшимися Сторонами Конвенции на момент принятия поправок с тем, чтобы [Предварительные] [Временные] Стороны могли стать полноправными Сторонами.

Вариант С

Незамедлительное открытие путем единогласного одобрения Совещанием Сторон

24. В этом варианте путем принятия предлагаемого решения Совещание Сторон, будучи в полной мере осведомленным о процедурных требованиях, содержащихся в поправках, единогласно постановляет открыть Конвенцию для присоединения государств, не являющихся членами ЕЭК, с момента вступления в силу поправок без необходимости ожидания пока все Стороны и организации, принявшие поправки, ратифицируют их.

25. Кроме того, Совещание Сторон разъясняет процедуру присоединения для государств, не являющихся членами ЕЭК, путем принятия решения о том, что с того момента, когда поправки вступят в силу, любая просьба в будущем о присоединении рассматривается как получившая согласие, основываясь на тех же доводах, что и в вариантах А и В выше.

26. Основным мотивом для варианта С является то, что с точки зрения стран, не являющихся членами ЕЭК, процедура, изложенная в статье 25 Конвенции по трансграничным водам с поправками, может расцениваться как противоречащая самому логическому обоснованию поправок – т.е., намерению открыть Конвенцию безотлагательно и в максимально возможной степени, – и могла бы

отрицательно повлиять на достижение намерения и целей поправок, препятствуя присоединению государств, не являющихся членами ЕЭК, или ослабляя их политическую волю в этом направлении.

27. В этом варианте единогласие Сторон в их желании открыть Конвенцию для присоединения государств, не являющихся членами ЕЭК, с момента вступления в силу поправок служит твердым выражением волеизъявления всех Сторон, включая еще не ратифицировавших поправки, скорейшим образом открыть Конвенцию. Более того, единогласное одобрение обеспечивается посредством гарантирующего положения, содержащегося в пункте 4 предлагаемого решения, которое обеспечивает, что волеизъявление всех Сторон, включая отсутствующих на шестой сессии Совещания Сторон, учитывается в полной мере.

28. Основным преимуществом предлагаемого решения является то, что оно позволяет государствам, не входящим в регион ЕЭК, стать Сторонами сразу же после вступления в силу поправок, без необходимости ожидания пока поправки вступят в силу для всех государств и организаций, являвшихся Сторонами на момент принятия решения III/1.

29. Однако этот подход может вызвать беспокойство в отношении легитимности решения. При том, что в основе предлагаемого решения лежит логическое обоснование поправок и принцип добросовестности, представляется спорной возможность обойти текст поправок последующим решением Совещания Сторон. Несмотря на существующие прецеденты (например, практику Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву или Конвенцию ЕЭК о трансграничном воздействии промышленных аварий), ни один из них не является тождественным рассматриваемому вопросу.

III. Предложения по проекту решения

30. Ниже приведены предложения по проекту решения, включающие варианты А, В и С.

Совещание Сторон,

выражая твердую уверенность в том, что сотрудничество между прибрежными государствами по вопросам, касающимся трансграничных водотоков и международных озер, способствует миру и безопасности, а также устойчивому управлению водными ресурсами, и служит общему благу,

подтверждая вновь убежденность в том, что Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер является эффективным инструментом для поддержки сотрудничества также за пределами региона Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК),

желая делиться знаниями, практикой и опытом, собранными за 20 лет с момента принятия Конвенции, и, вместе с тем, извлекать пользу из знаний, практики и опыта других регионов мира,

желая также коллективно способствовать сотрудничеству в рамках речных бассейнов во всем мире, в том числе предлагая глобальную межправительственную платформу для обмена мнениями и обсуждения

вопросов трансграничных вод и поддержки осуществления международного водного права,

ссылаясь на свое решение III/1 от 28 ноября 2003 года о внесении поправок в статьи 25 и 26 Конвенции,

признавая повышенный интерес к Конвенции и деятельности в ее рамках со стороны многих стран, не являющихся членами ЕЭК, и их желание присоединиться к Конвенции,

признавая необходимость в процедуре присоединения стран, не являющихся членами ЕЭК, которая не отличается от процедуры присоединения стран-членов ЕЭК,

выражая единогласную решимость как можно скорее сделать возможным присоединение стран, не являющихся членами ЕЭК,

1. *настоятельно призывает* все Стороны, которые этого еще не сделали, как можно скорее ратифицировать поправки к статьям 25 и 26;

Вариант А

2. *постановляет*, что с момента вступления в силу поправок к статьям 25 и 26 Конвенции для всех принявших их Сторон, любой будущий запрос о присоединении к Конвенции любого члена Организации Объединенных Наций приветствуется и, таким образом, одобряется настоящим документом. Такое одобрение вступит в силу, как только поправки вступят в силу для всех государств и организаций, являвшихся Сторонами Конвенции по состоянию на 28 ноября 2003 года. Соответственно, любому такому государству, при представлении своего документа о присоединении, необходимо будет сослаться на настоящее решение;

3. *призывает* усилить сотрудничество между Сторонами Конвенции и государствами, не являющимися членами ЕЭК, которые заинтересованы в присоединении к Конвенции, в целях оказания содействия обмену опытом, а также применению Конвенции за пределами региона ЕЭК.

Вариант В

2. *постановляет*, что для целей статьи 25 Конвенции с поправками, внесенными решением III/1, любой будущий запрос о присоединении к Конвенции любого члена Организации Объединенных Наций приветствуется и, таким образом, одобряется настоящим документом. Такое одобрение вступит в силу, как только поправки вступят в силу для всех государств и организаций, являвшихся Сторонами Конвенции по состоянию на 28 ноября 2003 года. Соответственно, любому такому государству, при представлении своего документа о присоединении, необходимо будет сослаться на настоящее решение;

3. *предлагает* заинтересованным членам Организации Объединенных Наций начать и завершить все шаги на национальном уровне, требуемые для присоединения к Конвенции в соответствии с положениями национального права, и сдать на хранение свои документы о присоединении в соответствии со статьей 24 Конвенции, сопровождаемые заявлением о взятии на себя обязательств по Конвенции, ссылаясь на настоящее решение, и в то же время проинформировать Секретариат Конвенции ЕЭК;

4. *постановляет* предоставить настоящим решением статус [Предварительной Стороны] [Временной Стороны] любому государству-члену Организации Объединенных Наций, которое представило или представит в будущем документ о присоединении в соответствии с пунктом 3 выше, в ожидании вступления в силу поправок для всех государств и организаций, являвшихся Сторонами Конвенции по состоянию на 28 ноября 2003 года;

5. *принимает решение* о том, что статус [Предварительной Стороны] [Временной Стороны] будет подразумевать наличие всех прав и обязанностей по Конвенции, за исключением прав, связанных со статьей 18 “Право голоса” и статьей 21 “Поправки к Конвенции”. Правила процедуры Совещания Сторон будут применяться к [Предварительной Стороне] [Временной Стороне], *mutatis mutandis*, за исключением правил 34–43 о голосовании;

6. *просит* Секретариат проинформировать Договорную секцию Организации Объединенных Наций о настоящей процедуре с целью принятия соответствующих мер и распространить информацию о процедуре заинтересованным государствам-членам Организации Объединенных Наций, которые не являются членами Европейской экономической комиссии.

Вариант С

2. *постановляет*, что для целей статьи 25 Конвенции с поправками, внесенными решением III/1, любой будущий запрос о присоединении к Конвенции любого члена Организации Объединенных Наций приветствуется и, таким образом, одобряется настоящим документом. Соответственно, любому такому государству, при представлении своего документа о присоединении, необходимо будет сослаться на настоящее решение;

3. *постановляет также*, что настоящее одобрение будущих запросов о присоединении к Конвенции вступит в силу с момента вступления в силу поправок к статье 25 Конвенции, без необходимости ждать, пока все Стороны, принявшие поправки, ратифицируют их;

4. *постановляет*, что настоящее решение вступит в силу [при условии, что в течение двух месяцев с момента его принятия ни одна Сторона не представит формального возражения против настоящего решения] [как только все Стороны, не присутствовавшие на шестой сессии Совещания Сторон, выразят свое согласие Исполнительному секретарю ЕЭК];

5. *просит* Секретариат распространить вышеуказанную информацию Сторонам.