



Европейская экономическая комиссия

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

Рабочая группа по комплексному управлению водными ресурсами

Девятое совещание

Женева, 25–26 июня 2014 года

Пункт 4 d) предварительной повестки дня

**Поддержка осуществления и присоединения:
рассмотрение потребностей в отчетности
по Конвенции**

Проект анализа потребностей в отчетности по Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер*

Представлен секретариатом

Резюме

На своей шестой сессии (Рим, 28–30 ноября 2012 года) Совещание Сторон Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер поручило Рабочей группе по комплексному Управлению водными ресурсами провести в консультации с Комитетом по осуществлению анализ потребностей в отчетности по Конвенции. Рабочая группа должна была принимать при этом во внимание потенциал стран и другие соответствующие механизмы отчетности. Совещание Сторон просило возглавить эту деятельность Президиум Конвенции¹.

* Этот документ не подвергался официальному редактированию ввиду ограниченности ресурсов.

¹ См. ECE/MP.WAT/37/Add.1, доступен по адресу <http://www.unece.org/env/water/mop6/documents.html>.



Ожидается, что Рабочая группа рассмотрит подготовленный в результате проекта анализа, который представлен в настоящем документе, и рекомендует дальнейшие шаги по его доработке. Кроме того, предполагается, что Рабочая группа обсудит вопрос о том, приступать ли к тщательной разработке материалов о сфере охвата и условиях функционирования механизма отчетности с целью их представления для возможного принятия Совещанием Сторон на его седьмой сессии.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–6	4
II. Анализ полученных вопросников	7–40	5
A. Ценность отчетности	9–14	5
B. Связь с другими отчетными требованиями и форматами	15–19	6
C. Последствия для рабочей нагрузки стран и секретариата	20–22	7
D. Сокращение нагрузки за счет тщательного проектирования системы отчетности	23–25	8
E. Поддержка введения отчетности по Конвенции	26–30	8
F. Возможные условия функционирования механизма отчетности	31–38	9
G. Периодичность отчетности	39–40	10
III. Выводы	41–47	10
Приложение		
Список респондентов		12

I. Введение

1. В ходе переговоров по вопросу об учреждении при Совете по правовым вопросам Комитета по осуществлению (2010–2012 годы) несколько Сторон отметили необходимость введения механизма отчетности в целях мониторинга прогресса по линии Конвенции Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК) по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Конвенция по водам) и активизации ее осуществления.

2. Реагируя на это на своей шестой сессии (Рим, 28–30 ноября 2012 года), Совещание Сторон Конвенции поручило Рабочей группе по комплексному управлению водными ресурсами провести в консультации с Комитетом по осуществлению анализа потребностей в отчетности по Конвенции, приняв во внимание потенциал стран и другие соответствующие механизмы отчетности. Этот анализ должен был бы служить основой для тщательной разработки материалов о сфере охвата и условий функционирования механизма отчетности, подлежащих представлению Совещанию Сторон для рассмотрения и возможного принятия на его седьмой сессии. Совещание Сторон просило возглавить эту деятельность Президиум Конвенции (см. ECE/MP.WAT/37/Add.1).

3. Для облегчения обсуждения этого вопроса на восьмом совещании Рабочей группы (Женева, 25–26 сентября 2013 года) Президиум подготовил документ "Предварительные соображения для поддержки разработки анализа потребностей в отчетности по Конвенции по водам" (WGIWRM/2013/Inf.2).

4. На своем восьмом совещании Рабочая группа просила Президиум подготовить с помощью секретариата проект анализа потребностей в отчетности и, в зависимости от итогов работы над проектом анализа, подготовить набросок предложения по механизму отчетности. Рабочая группа одобрила вопросник, разработанный Президиумом для поддержки разработки анализа. Вопросник был разослан Сторонам, другим государствам и заинтересованным организациям-партнерам с просьбой представить свои ответы в секретариат до 30 ноября 2013 года.

5. Для подготовки настоящего анализа были рассмотрены все ответы, представленные до 15 марта 2014 года. На своем девятнадцатом совещании Президиум (Женева, 8 апреля 2014 года) предоставил свои замечания по проекту анализа, подготовленному секретариатом, а впоследствии представил этот документ для замечаний Комитету по осуществлению.

6. На своем нынешнем совещании Рабочая группа, как ожидается, рассмотрит проект анализа и рекомендует дальнейшие шаги по его доработке. Кроме того, ожидается, что Рабочая группа обсудит вопрос о том, приступать ли к тщательной разработке материалов о сфере охвата и условиях функционирования механизма отчетности с целью их представления для возможного принятия Совещанием Сторон на его седьмой сессии.

II. Анализ полученных вопросников

7. Было представлено в общей сложности 47 заполненных вопросников². Из 39 Сторон Конвенции свои ответы представили 30 Сторон. Вопросники также представили семь других государств, пять из которых относятся к числу стран, расположенных за пределами региона ЕЭК. Путем представления ответов на вопросники свои мнения выразили три организации-партнера, четыре неправительственные организации и три физических лица.

8. Сторонам, другим государствам и заинтересованным организациям-партнерам была задана серия вопросов, включавшая семь открытых вопросов, и предоставлена возможность дать подробные комментарии³.

A. Ценность отчетности

Вопрос 1. Может ли введение отчетности по Конвенции по водам:

- a) повысить эффективность Конвенции?*
- b) быть полезным для активизации осуществления Конвенции странами благодаря стимулированию конкретных мер по устранению пробелов в деятельности по ее осуществлению?*
- c) способствовать обмену информацией и опытом между ее Сторонами?*
- d) быть полезным для активизации сотрудничества по конкретным трансграничным водным объектам и бассейнам, т.е. сотрудничества между Сторонами, для которых трансграничные воды являются общими?*

9. Более 30 респондентов посчитали, что введение отчетности будет способствовать повышению эффективности Конвенции и было бы полезным для активизации осуществления Конвенции странами благодаря стимулированию конкретных мер по устранению пробелов в деятельности по ее осуществлению и усилению сотрудничества между Сторонами по конкретным трансграничным водным объектам и бассейнам.

10. Многие респонденты обратили особое внимание на стимулирующий эффект, который отчетность может оказать на страны в плане углубления понимания положений и механизмов Конвенции, оценки осуществления Конвенции и выявления успешных примеров и пробелов. Отчетность может также повысить информированность о необходимости более активного осуществления Конвенции национальными органами, способствуя тем самым укреплению политической воли и стимулированию мер по ее реализации.

11. Обязанности по представлению всесторонней и подробной отчетности в области окружающей среды и водного хозяйства уже лежат на государствах – членах Европейского союза (ЕС). Большинство государств – членов ЕС, являющихся Сторонами Конвенции, подчеркнули, что необходимо избегать дуб-

² Полный список Сторон, других государств, заинтересованных организаций-партнеров и физических лиц, представивших ответы на вопросники, см. в приложении.

³ Первоначально в вопроснике было восемь вопросов. Ответы на вопрос 6 вопросника были включены в анализ других вопросов. Вопросы 7 и 8 вопросника в настоящем анализе стали соответственно вопросами 6 и 7.

лирования и что придется увеличить нагрузку на национальные администрации. Страны, осуществляющие Рамочную директиву ЕС по воде⁴, уже подготавливают данные и доклады, которые можно было бы использовать для оценки осуществления Конвенции. Было предложено, чтобы требования к отчетности разрабатывались в соответствии с обязанностями, предусмотренными в Рамочной директиве ЕС по воде и других законодательных актах ЕС, касающихся воды. В то же время механизм отчетности мог бы быть сориентирован прежде всего на сферы, которые не охватываются законодательством ЕС. Такой механизм был бы особенно полезен в случае трансграничных вод, являющихся общими для стран – нечленов ЕС.

12. Три Стороны указали, что у них на данном этапе нет четкого ответа на вопросы по этим моментам и что они смогут представить свои замечания после разработки системы отчетности.

13. Сорок один респондент согласился с тем, что введение отчетности будет способствовать обмену информацией, надлежащей практикой и опытом между Сторонами. Это также улучшит практику передачи такой информации соответствующим заинтересованным субъектам. Кроме того, обмен информацией будет иметь своим результатом обогащение сотрудничества по трансграничным водам благодаря выявлению различных точек зрения в пределах одного и того же трансграничного бассейна. Однако при обмене техническими данными об управлении водными ресурсами следует использовать базы данных, существующие на международном уровне, например базы данных Европейской комиссии (ЕК), Европейского агентства по окружающей среде (ЕАОС) и Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), а также доклады международных комиссий по речным бассейнам и т.д.

14. Пять Сторон ответили негативно на два или более подвопроса. По их словам, отчетность – это, скорее, источник данных, нежели средство повышения эффективности Конвенции, в то время как в качестве реального побудителя к осуществлению Конвенции и трансграничному сотрудничеству вообще они рассматривают политическую волю. Две Стороны указали на достаточность отчетности по двусторонним соглашениям и директивам ЕС, связанным с водой, соответственно. Одна из Сторон не считает отчетность полезным средством активизации сотрудничества, поскольку в данном конкретном случае большинство из соседних стран не являются Сторонами Конвенции.

В. Связь с другими отчетными требованиями и форматами

Вопрос 2. Адекватно ли уже отражают выполнение обязательств вашей страны по Конвенции по водам нынешние требования и форматы отчетности по другим международным соглашениям, Стороной которых является ваша страна?

15. Шестнадцать стран посчитали, что отчетные требования, которые лежат на них в соответствии с другими международными соглашениями, адекватным образом отражают выполнение обязательств по Конвенции. Страны регулярно представляют отчетность по своим двусторонним и многосторонним соглашениям, а также в рамках различных международных комиссий по речным бассейнам. Государства – члены ЕС представляют ЕК всесторонние доклады, касающиеся выполнения законодательства ЕС, в которых охвачены некоторые

⁴ Директива 2000/60/ЕС Европейского парламента и Совета об установлении рамок действий Сообщества в области водной политики.

обязательства по Конвенции. В то же время было обращено особое внимание на то, что требования к отчетности будут неодинаковыми.

16. Многие государства – члены ЕС предлагали принимать во внимание соответствующие требования ЕС и ЕАОС при разработке механизма отчетности по Конвенции. Эту работу можно было бы проводить в тесном взаимодействии с этими двумя организациями.

17. В интересах выявления имеющейся информации и информационных пробелов Стороны рекомендовали сделать ссылки на ЕАОС, Евростат⁵, Общую систему экологической информации и ОЭСР.

18. Шестнадцать респондентов сочли, что существующие требования к отчетности адекватно отражают выполнение не всех обязательств по Конвенции. Для некоторых государств, не являющихся ни государствами – членами ЕС, ни Сторонами Конвенции, отчетность была бы особенно полезна в качестве средства дополнения их обязательств, предусмотренных в рамках различных двусторонних и многосторонних механизмов.

19. Одиннадцать респондентов высказали мнение о том, что нынешние механизмы отчетности отражают выполнение положений Конвенции лишь в ограниченной степени.

С. Последствия для рабочей нагрузки стран и секретариата

Вопрос 3. Было бы ли введение отчетности по Конвенции по водам значительным бременем для стран или для секретариата?

20. Многие респонденты посчитали, что введение отчетности по Конвенции может создать для стран дополнительную административную нагрузку – в том, что касается затрат времени и ресурсов должностных лиц правительств, ответственных за составление докладов, – и техническую нагрузку – в связи с расходами на сбор и обработку данных и информации. Однако степень нагрузки будет очень сильно зависеть от окончательного формата механизма отчетности и периодичности представления докладов. Эту нагрузку можно было бы значительно снизить за счет обеспечения подготовки типовой формы отчетности и конкретных руководящих указаний, а также путем оптимизации требований к отчетности с учетом отчетных обязанностей, действующих в рамках ЕС и других существующих механизмов. Нагрузку можно было бы далее снизить за счет включения в отчетность по Конвенции информации из докладов по смежным темам.

21. Респонденты в общем считают, что из-за отчетности на секретариат Конвенции ляжет дополнительная нагрузка, что может повлечь за собой необходимость выделения дополнительных людских и финансовых ресурсов на компиляцию, обобщение и подытоживание информации, получаемой от Сторон, и на опубликование докладов. Было подчеркнуто, что определенную роль в рассмотрении докладов при содействии секретариата должны будут играть такие органы Конвенции, как Рабочая группа по комплексному управлению водными ресурсами и Комитет по осуществлению.

22. Два респондента заявили, что конечная ценность отчетности по Конвенции и отдача от нее, а также полезность докладов как средства активизации

⁵ Статистическое управление ЕС.

трансграничного водного сотрудничества перевесят дополнительные усилия, которые необходимо будет предпринять.

D. Сокращение нагрузки за счет тщательного проектирования системы отчетности

Вопрос 4. Полагаете ли вы, что разного рода нагрузку по отчетности можно снизить благодаря тщательно спроектированной системе отчетности?

23. Сорок два респондента согласились с тем, что тщательно спроектированная система отчетности могла бы облегчить нагрузку как на страны, так и на секретариат. Многие назвали в качестве возможной модели отчетности краткий электронный вопросник, акцентирующий внимание на конкретных положениях и аспектах осуществления Конвенции и опирающийся по мере возможности на имеющиеся данные. Некоторые Стороны просили привлечь их к проектированию механизма на его ранних этапах.

24. В качестве предварительного условия успешности механизма отчетности неоднократно упоминалась гармонизация отчетности по Конвенции с системами отчетности по другим соответствующим многосторонним природоохранным соглашениям (МПС), и особенно с отчетными требованиями, предъявляемыми к государствам – членам ЕС.

25. Три Стороны сочли целесообразным провести после экспериментальной стадии рассмотрение системы отчетности, с тем чтобы можно было внести в нее необходимые коррективы на основе извлеченных уроков. Для оказания Сторонам содействия в выполнении их обязанности по представлению отчетности нужно было бы, в дополнение к уже существующим материалам, таким как *Руководство по осуществлению Конвенции по водам*⁶, разработать и утвердить на Совещании Сторон конкретные руководящие принципы и учебные материалы.

E. Поддержка введения отчетности по Конвенции

Вопрос 5. Была бы ли ваша страна готова поддержать введение отчетности по Конвенции по водам?

26. Шестнадцать Сторон решительно поддержали введение отчетности по Конвенции, сочтя, что она даст Сторонам и другим заинтересованным субъектам четкое представление о положении дел с осуществлением Конвенции. Это будет в конечном счете способствовать развитию трансграничного водного сотрудничества. Доклады будут особенно полезны Комитету по осуществлению: благодаря им он получит информацию, необходимую ему для выполнения своих функций.

27. Пять Сторон не уверены в том, поддержат ли они введение отчетности на данном этапе, когда еще не определены направленность и содержание процедур отчетности.

28. Четыре Стороны ответили на этот вопрос отрицательно, так как они обеспокоены возможным дублированием усилий, или по той причине, что им требуется больше информации для того, чтобы быть в состоянии ответить на него положительно.

⁶ См. <http://www.unece.org/index.php?id=33657&L=0>.

29. Респонденты из стран, не являющихся Сторонами Конвенции, в основном высказывали мнение о том, что отчетность в рамках Конвенции поможет им в выявлении пробелов в трансграничном водном сотрудничестве в их соответствующих бассейнах.

30. Некоторые международные и неправительственные организации активно поддержали введение отчетности по Конвенции, предложив также поддержку в процессе разработки механизма.

Е. Возможные условия функционирования механизма отчетности

Вопрос 6. Каким мог бы быть механизм отчетности?

31. Те, кто выступает за более подробные доклады, поддержали систему постатейной отчетности с уделением при этом также особого внимания конкретным положениям Конвенции (восемь респондентов). Такая система позволила бы облегчить сопоставление данных и подготовку сводного доклада секретариата. Система отчетности, основанная на конкретных вопросах, как было сочтено, лучше отражает выполнение работы по Конвенции в различных областях (поддержано 15 респондентами).

32. Два респондента сочли возможным использовать в ходе первого цикла отчетности систему постатейной отчетности, а на более позднем этапе ввести систему отчетности, основанную на конкретных вопросах, сосредоточив внимание, например, на новых проблемах, появляющихся в сфере действия Конвенции.

33. Что касается формата, то почти все респонденты высказались за доступный через всемирную сеть компактный механизм отчетности, предусматривающий реалистичные показатели и обеспечивающий возможность получения доступа к соответствующей информации, предоставляемой в рамках других механизмов отчетности, особенно механизмов других МПС и/или механизмов, имеющих отношение к отчетным требованиям ЕС. Упомянулось также о возможности включения примеров надлежащей практики.

34. Многие респонденты посчитали необходимым проводить периодическое рассмотрение системы отчетности, с тем чтобы можно было вносить в нее необходимые коррективы исходя из извлеченных уроков.

35. В качестве примеров механизмов отчетности Стороны, в частности, упоминались система отчетности Протокола по проблемам воды и здоровья к Конвенции по водам, Астанинские предложения относительно действий по воде⁷ и система отчетности по Рамочному соглашению по бассейну реки Сава.

36. По мнению большинства респондентов, роль Комитета по осуществлению Конвенции могла бы заключаться в рассмотрении докладов, вынесении рекомендаций Сторонам, если таковые потребуются, и в подготовке при помощи секретариата сводного доклада, подлежащего представлению Совещанию Сторон. Комитету также хотелось бы участвовать в процессе проектирования механизма отчетности.

⁷ Астанинские предложения относительно действий по воде представляют собой набор возможных действий по улучшению состояния воды и связанных с водой экосистем за счет более устойчивого управления ими, которые были одобрены министрами стран региона ЕЭК, участвовавшими в работе Конференции министров "Окружающая среда для Европы" (Астана, 21–23 сентября 2011 года) (ECE/ASTANA.CONF/2011/2/Add.1).

37. Совещание Сторон могло бы контролировать ход выполнения Конвенции, основываясь на сводном докладе, представляемом Комитетом по осуществлению. Крайне важно, чтобы отчетность выливалась в конкретные действия по стимулированию осуществления Конвенции и его улучшению.

38. Секретариат мог бы в консультации с Президиумом играть координирующую и организационную роль, собирая доклады, оказывая помощь Комитету по осуществлению и распространяя информацию о результатах отчетной работы.

Г. Периодичность отчетности

Вопрос 7. Какой должна быть периодичность отчетности?

39. Все респонденты высказали мнение о необходимости определения формулы оптимальных и реалистичных циклов отчетности, которые учитывали бы то, с какой регулярностью становятся доступными данные на национальном уровне. Большинство респондентов высказались за трехлетний цикл отчетности, который согласовывался бы с осуществлением программы работы по Конвенции и периодичностью проведения очередных сессий Совещания Сторон.

40. Некоторые государства – члены ЕС предпочли бы согласовать крайние сроки представления отчетности по Конвенции с крайними сроками представления докладов согласно Рамочной конвенции ЕС по воде, периодичность подачи которых составляет шесть лет. Шестилетний цикл отчетности можно было бы также увязывать с каждой второй очередной сессией Совещания Сторон.

III. Выводы

41. Большинство респондентов поддержали введение отчетности по Конвенции при том условии, что механизм отчетности будет спроектирован с учетом предпочтений и различных предложений, высказанных в ответах на вопросники. Некоторые Стороны проявили интерес к участию в проектировании механизма отчетности, которое принесло бы дополнительную пользу и оказало бы однозначное влияние на осуществление Конвенции.

42. В целом респонденты сочли, что введение отчетности способствовало бы повышению эффективности Конвенции и было бы полезным для активизации ее осуществления, а также сотрудничества и обмена информацией между Сторонами Конвенции и другими государствами. Отчетность была бы особенно полезна как источник информации, обеспечивающий Комитету по осуществлению информацию, необходимую ему для выполнения своих функций.

43. Государства – члены ЕС вновь указали на необходимость избежать дублирования и не допустить возложения дополнительной нагрузки на должностных лиц правительств. В этой связи было бы важно изучить возможные варианты рационализации, по мере возможности, требований к отчетности с отчетными обязанностями, действующими в рамках ЕС.

44. Введение отчетности имело бы последствия также и для секретариата и потребовало бы выделения дополнительных людских и финансовых ресурсов.

45. Большинство респондентов предпочли бы, если бы через всемирную сеть была доступна краткая типовая форма отчетности, опирающаяся на уже имею-

щиеся данные. Проектирование механизма отчетности, наверное, необходимо согласовывать с соответствующими существующими механизмами.

46. Были высказаны различные взгляды на периодичность отчетности, при этом незначительное большинство респондентов высказались за трехлетний цикл. По вопросу о том, какой был бы лучше механизм – постатейный или основанный на конкретных вопросах – консенсус отсутствует.

47. Большинство государств, не являющихся Сторонами Конвенции, высказались за введение отчетности по Конвенции.

Приложение

Список респондентов

Стороны

1. Австрия
2. Азербайджан
3. Албания
4. Беларусь
5. Бельгия
6. Болгария
7. Босния и Герцеговина
8. Венгрия
9. Германия
10. Греция
11. Испания
12. Италия
13. Казахстан
14. Литва
15. Люксембург
16. Норвегия
17. Республика Молдова
18. Российская Федерация
19. Румыния
20. Сербия
21. Словакия
22. Туркменистан
23. Украина
24. Финляндия
25. Франция
26. Хорватия
27. Чешская Республика
28. Швейцария
29. Швеция
30. Эстония

Другие государства

31. Алжир
32. Армения
33. Венесуэла (Боливарианская Республика)
34. Гондурас
35. Грузия
36. Нигерия
37. Тунис

Организации

38. Международная комиссия по защите реки Эльба
39. Международная сеть бассейновых организаций
40. Международный союз охраны природы

Неправительственные организации

41. Экологическая ассоциация хранителей реки "Эко-Тирас"
42. Европейский ЭКО-форум
43. Региональный экологический центр для Центральной Азии
44. Научно-информационный центр Межгосударственной координационной водохозяйственной комиссии Центральной Азии

Физические лица

45. Кари Киннунен (член Комитета по осуществлению Конвенции)
 46. Логутов Владимир (неправительственная организация "Зеленый Дон", Российская Федерация)
 47. Берналь Сото Суньига (Глобальное водное партнерство, Коста-Рика)
-