



Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер

Рабочая группа по комплексному  
управлению водными ресурсами  
Девятое совещание  
Женева, 25 и 26 июня 2014 года

Пункт 4 (с) предварительной повестки дня  
**Обмен опытом между совместными органами**

WG.1/2014/INF.2

## **ПРИНЦИПЫ ЭФФЕКТИВНОЙ РАБОТЫ СОВМЕСТНЫХ ОРГАНОВ ТРАНСГРАНИЧНОГО ВОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА**

**Подготовлено секретариатом совместно с Германией и Финляндией как сторонами-руководителями области работы 1.3 «Обмен опытом между совместными органами»**

### **I. ИСХОДНАЯ ИНФОРМАЦИЯ И ВВЕДЕНИЕ**

На шестой сессии Совещания Сторон было решено включить в программу работы на 2013-2015 годы пункт 1.3 Обмен опытом между совместными органами, включающий организацию двух рабочих семинаров для содействия обмену опытом и достижениями совместных органов по всему миру, а также разработке соответствующих рекомендаций.

Первый рабочий семинар «Речные бассейновые комиссии и иные совместные органы трансграничного водного сотрудничества: правовые и организационные аспекты» (23-24 сентября 2013 года), а также второй рабочий семинар «Речные бассейновые комиссии и иные совместные органы трансграничного водного сотрудничества: технические аспекты» (9-10 апреля 2014 года), состоявшиеся в Женеве, позволили обменяться опытом по определенным техническим темам, таким как межсекторальная координация, управление инфраструктурой, управление водными ресурсами, охрана окружающей среды, а также отдельным институциональным вопросам, таким как финансирование и обмен информацией между органами. По итогам данных семинаров было собрано значимое количество экспертных мнений относительно деятельности совместных органов, и, таким образом, появилась возможность выделить некоторые общие элементы надлежащей и эффективной деятельности совместных органов.

Согласно определению Конвенции по трансграничным водам ЕЭК ООН, «совместный орган» означает любую двустороннюю или многостороннюю комиссию или другие соответствующие организационные структуры, предназначенные для осуществления сотрудничества между прибрежными Сторонами. Существующие совместные комиссии и другие совместные органы трансграничного водного сотрудничества отличаются друг от друга, например, с точки зрения охвата сферы действия, компетенции, функций, полномочий и организационной структуры. Сложность, связанная с существующим разнообразием организационных механизмов трансграничного водного сотрудничества, заключается в том, чтобы сделать общие выводы и

предложить универсальные рекомендации по структуре и функционированию таких механизмов. Кроме того, практика существующих совместных органов связана с конкретными водными ресурсами, она действует в целях решения конкретных задач в контексте реальных гидрологических, политических, экономических и социальных условий.

Тем не менее, совместные органы и состояние международного права в области управления трансграничными водными ресурсами позволяют выявлять определенные принципы организации и деятельности, соблюдение которых повышает эффективность деятельности совместных органов и способствует достижению зрелого уровня сотрудничества прибрежных государств.

**Такие принципы, исходящие, в основном, из общеевропейского опыта, представленного в ходе семинара 2007 года для стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, были отмечены в публикации «Речные бассейновые комиссии и иные институциональные механизмы в области трансграничного водного сотрудничества»<sup>1</sup>. Данная публикация была широко использована при составлении проекта данного документа.**

Проект нижеизложенных Принципов эффективной работы совместных органов был пересмотрен с учетом результатов дискуссии, состоявшейся во время второго рабочего семинара, а также комментариев, предоставленных участниками после его завершения, для обеспечения общей пригодности и полезности принципов. Проект документа был, таким образом, дополнен с учетом опыта, полученного в ходе работы совместных органов и других комиссий по всему миру. Данный документ нацелен на анализ и обобщение ценных уроков, вынесенных из коллективного опыта совместных органов, Сторон Конвенции по трансграничным водам и других государств, а также других заинтересованных сторон.

**Данный проект Принципов представлен для рассмотрения Рабочей группой по комплексному управлению водными ресурсами. Рабочая группа вправе решить, может ли финальная версия пересмотренного проекта Принципов быть представлена для принятия на седьмой сессии Совещания сторон в ноябре 2015 года.**

## **II. ПРИНЦИПЫ ЭФФЕКТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОВМЕСТНЫХ ОРГАНОВ**

Представленные ниже принципы организации и деятельности в целом повышают эффективность работы совместных органов трансграничного водного сотрудничества и способствуют достижению высокого уровня сотрудничества прибрежных государств. Несмотря на попытки сделать эти принципы как можно более подходящими для широкого применения, их задачи и охват, а также проблемы, на решение которых они направлены, не всегда могут быть применены к каждому конкретному случаю.

### **1. Создание, структура и функции**

1.1 Широкая компетенция совместного органа, позволяющая комплексно решать весь спектр вопросов, связанных с устойчивым развитием, управлением, использованием (включая инфраструктуру) и охраной трансграничных вод, на основе ИУВР.

---

<sup>1</sup> Серия ЕЭК ООН «Укрепление потенциала водного сотрудничества в Восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии», ECE/MP.WAT/32, Нью-Йорк и Женева, 2009 год. Доступно по ссылке: <http://www.unece.org/index.php?id=11628>.

1.2 Четкое определение вод, являющихся предметом сотрудничества, с учетом бассейнового принципа, а также участие в совместном органе всех государств бассейна. Заключение двусторонних соглашений и создание совместных органов по пограничным водам на двусторонней основе важно, однако, не должно считаться заменой сотрудничеству по всему трансграничному бассейну или бассейнам. Подземные водные горизонты и другие подземные воды должны быть учтены в соглашениях, но заключение отдельного соглашения по подземным водам, особенно если данный подземный водоносный горизонт не связан с поверхностными водами или не может быть соотнесен с конкретным трансграничным речным бассейном, также возможно. Включение прибрежных вод в соглашения должно приветствоваться.

1.3 Четко определенные задачи и полномочия<sup>2</sup> совместного органа, достаточные для эффективной деятельности по управлению, использованию и охране трансграничных вод. Задачи и полномочия достаточные для эффективной деятельности совместного органа разнятся от случая к случаю. Конвенция по трансграничным водам предоставляет неполный список примерных основных задач совместных органов, в то же время, позволяя Сторонам разрабатывать свои институциональные рамки сотрудничества с учетом индивидуальных потребностей.

1.4 Наличие организационной структуры, позволяющей не только подготавливать и принимать решения, но и выполнять их. Данный принцип предполагает наличие органов, принимающих решения, исполнительных и рабочих (технических) органов, в том числе постоянно действующей структуры (секретариата) по поддержке деятельности совместного органа. Это также подразумевает четкое определение задач и функций каждого из элементов организационной структуры.

1.5 Достаточно широкое и полное представительство национальных органов власти в составе совместного органа, что подразумевает участие, помимо водохозяйственного ведомства, представителей органов власти, ответственных за вопросы охраны окружающей среды, рыбного хозяйства, транспорта, здравоохранения, энергетики, гидрометеорологии, а также представителей министерств экономики и финансов, в зависимости от обстоятельств. Необходимая широта представления органов власти зависит от реально практикуемых видов использования водных ресурсов и их относительной важности. Необходимо найти равновесие между необходимостью учитывать все интересы и замечания и сохранением дееспособности совместного органа. Если широкое участие в совместном органе не представляется практичным, должны быть обеспечены возможности для проведения регулярных консультаций с неправительственными организациями.<sup>3</sup>

1.6 Определенная гибкость соглашения о создании совместного органа, позволяющая постепенно развивать сотрудничество с точки зрения географического охвата сферы

---

<sup>2</sup> Функции совместных органов, согласно ЕЭК ООН (2009) включают в себя: (а) координационно-советающая функция, (b) исполнительная функция, (с) функция контроля за выполнением соглашения и разрешения споров. Дальнейшие детали могут быть рассмотрены в заданиях.

<sup>3</sup> Один из принципов в основе проектов Глобального экологического фонда (ГЭФ) – создание межведомственного комитета для подготовки обсуждений в трансграничном контексте. Это может быть одним из вариантов вовлечения широкого/полного состава ведомств. Слишком большое количество субъектов в комиссии может привести к нефокусированным дискуссиям.

действия, полномочий и вовлеченных прибрежных государств. В случае если соглашения между всеми странами бассейна достичь невозможно, сотрудничество может начинаться с соглашения и совместного органа, созданного несколькими прибрежными государствами, с намерением в будущем привлечь к сотрудничеству все прибрежные государства.

1.7 Организационная структура органа должна обеспечивать наличие технической, информационной, научной и другой аналогичной поддержки его деятельности. Создание вспомогательных органов, таких как рабочие или целевые группы, работающие над важными аспектами сотрудничества, позволяет совместному органу своевременно реагировать на появление новых тематических аспектов сотрудничества и способствует своевременному привлечению необходимой технической поддержки. Также существует возможность привлечения внешних экспертов и общественности.

1.8 Регулярность работы совместного органа.

Подразумевается, что будет выработано четкое расписание заседаний для обеспечения регулярности встреч на всех уровнях.

1.9 Хорошая информационная основа для поддержки деятельности совместного органа, в том числе организация совместного анализа состояния бассейна. Ценной частью такой информационной базы может быть анализ национальных органов власти, организаций и учреждений в каждом прибрежном государстве в целях определения их компетенции, функций и способности внести свой вклад в ИУВР, а также для обеспечения тесного сотрудничества всех соответствующих национальных органов в составе создаваемого совместного органа, дополненного анализом заинтересованных сторон.<sup>4</sup>

1.10 Совместный орган должен обладать полномочиями выявления и точной оценки потенциальных выгод трансграничного водного сотрудничества, принимая во внимание экономические, социальные, экологические и геополитические аспекты.

## 2. Деятельность

Процедурные аспекты

2.1 Эффективные механизмы отчетности совместного органа для обеспечения выполнения его задач и обязанностей.

2.2 Эффективные механизмы сотрудничества совместного органа с национальными органами государств и наличие механизмов содействия выполнению решений.<sup>5</sup>

2.3 Четко определенный порядок и механизмы отчетности.

2.4 Наличие механизмов участия общественности и заинтересованных сторон в деятельности совместного органа. Подходящие инструменты для участия общественности должны быть отобраны в зависимости от цели – выявление заинтересованных сторон,

---

<sup>4</sup> Трансграничные диагностические анализы, продвигаемые ГЭФ, представляют собой научно обоснованные анализы связанных с водой трансграничных проблем и возможностей, которые существуют в системах нескольких стран. Они используются для определения приоритетов в совместных действиях, выявления основных причин и масштабов проблем и возможностей.

<sup>5</sup> См. Пункт о межведомственной комиссии выше. Надлежащий межотраслевой охват сферы деятельности также способствует координации.

уведомление, информирование, консультирование и учет, – отражая конкретный контекст и задачи. Институционализация механизмов участия общественности необходима для обеспечения этой деятельности необходимой финансовой поддержкой. Согласно Орхусской конвенции, основными принципами участия общественности являются справедливость и отсутствие дискриминации, подотчетность и прозрачность, гибкость, эффективность и скорость, а также принятие во внимание интересов всех сторон.

2.5 Привлечение нейтральных посредников и внешних экспертов в процессе инициирования/перезапуска диалога и сотрудничества.<sup>6</sup>

2.6 Координация деятельности с другими совместными органами в рамках того же водосбора, а также сотрудничество с соответствующими совместными органами, созданными для охраны морской среды.

2.7 Функционирование в качестве форума для обмена информацией и данными, а также для гармонизации подходов мониторинга.

Отдельные технические аспекты

2.8 Механизм, обеспечивающий использование опыта рассмотрения вопросов подземных вод в работе совместного органа, чья сфера деятельности включает в себя комплексное управление трансграничными поверхностными и подземными водами.

2.9 Содействие оценке воздействий (трансграничных и межотраслевых) в результате освоения бассейна и поиск соглашения по ним между прибрежными государствами на трансграничном уровне. Обеспечение условий для мониторинга долгосрочных последствий инфраструктурных проектов, и, в случае необходимости, оповещения о возможной необходимости смягчения или компенсации.

2.10 Потенциал/наличие средств для реагирования на значительные изменения в доступности и качестве воды, что позволяет приспособиться к постепенному изменению стока в результате изменчивости и изменения климата, а также реагировать на экстремальные гидрологические события.

2.11 Механизмы раннего оповещения, например, системы сигнализации при экстренных ситуациях, таких как аварийное загрязнение, экстремальные погодные условия, сели и т.д.

### **3. Финансирование**

3.1 Наличие достаточных, стабильных и своевременных финансовых и человеческих ресурсов в странах-участниках и секретариате необходимо для поддержки устойчивости организационной структуры совместного органа, обеспечения разработки, принятия и реализации решений совместного органа, и, в случае необходимости, предоставления средств на реализацию совместных программ.

3.2 Финансовая устойчивость совместного органа за счет четкого закрепления финансовых обязательств Сторон и проведения анализа возможных дополнительных механизмов

---

<sup>6</sup> Консультации и практическая помощь могут быть предоставлены Комитетом по осуществлению в виде стимулирования, поддержки и превентивного содействия, что отражает дух сотрудничества Конвенции ЕЭК ООН по трансграничным водам.

финансирования. Приоритетом должно быть обеспечение оговоренных основных расходов и основной деятельности совместного органа. Все взносы сторон, в том числе в натуральной форме, должны быть четко оговорены. В случае необходимости, ожидания должны быть отражены в соответствующих полномочиях по поиску финансовых средств. В то время как некоторые средства, особенно на начальном периоде, могут быть предоставлены внешними донорами, необходимо, чтобы функционирование и основная деятельность совместного органа обеспечивалась сторонами самостоятельно. Участие частного сектора и прочие возможные соглашения должны рассматриваться как дополнительные источники финансирования; тем не менее, зависимость от таких источников не приветствуется.

---