



**Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер**

**Рабочая группа по комплексному управлению водными ресурсами**

**Десятое совещание**

Женева, 24 и 25 июня 2015 года

Пункт 4 (с) предварительной повестки дня

**Обмен опытом между совместными органами**

**ПРИНЦИПЫ ЭФФЕКТИВНОЙ РАБОТЫ СОВМЕСТНЫХ ОРГАНОВ ПО  
ТРАНСГРАНИЧНОМУ ВОДНОМУ СОТРУДНИЧЕСТВУ**

Подготовлено секретариатом совместно с Германией и Финляндией как сторонами-руководителями в 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, который включает организацию двух рабочих семинаров для продвижения обмена опытом и достижений 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 ресурсами подземных вод, 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, действует в целях решения конкретных задач в контексте реальных гидрологических, политических, экономических, экологических и социальных условий.

Тем не менее, совместные органы и развитие 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 пан-европейского опыта, представленного в ходе семинара 2007 года для стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, были размещены 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.

Представленный ниже проект Принципов эффективной работы совместных органов был пересмотрен с учетом результатов дискуссий, состоявшихся во время второго рабочего семинара, а также комментариев после его завершения и комментариев, полученных после девятой встречи Рабочей Группы по ИУВР, для обеспечения глобального подхода и полезности принципов. Проект документа был, таким образом, дополнен с учетом опыта, полученного в ходе работы совместных органов и других комиссий по всему миру. Проект принципов нацелен на обобщение ценных уроков коллективного опыта совместных органов, Сторон Конвенции по трансграничным водам и других государств, а также других заинтересованных сторон.

Проект Принципов представлен для рассмотрения Рабочей группой по комплексному управлению водными ресурсами. Рабочая группа вправе:

- (а) Пересмотреть Принципы, предоставить любые дополнительные комментарии и уполномочить секретариат представить их для принятия на седьмой сессии Совещания сторон (Будапешт, 17-19 ноября 2015 года);
- (б) Обсудить пути и способы продвижения применения Принципов совместными органами, Сторонами и странами не являющимися Сторонами, в том числе в

---

<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>.

рамках будущей деятельности Конвенции.

## **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.

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 (к примеру, в зависимости от подхода, от трансграничных вод вдоль границы, ко всему трансграничному бассейну) на двусторонней основе важно, однако, не должно считаться заменой сотрудничеству по всему трансграничному бассейну или бассейнам. Водоносные горизонты и прочие подземные водные горизонты должны быть учтены в соглашениях; 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 возможен. 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 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

---

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

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) для поддержки 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 подразумевает участие помимо водохозяйственного ведомства, представителей органов власти, ответственных за вопросы охраны окружающей среды, рыбного хозяйства, сельского 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 в бассейне/водоносном горизонте и их соответствующей значимости. Необходимо найти равновесие между необходимостью учитывать все интересы и замечания, а также сохранить дееспособность совместного органа. Если широкое участие в совместном органе не представляется практичным, должны быть обеспечены возможности для проведения регулярных консультаций с непредставленными госучреждениями.<sup>3</sup>

1.6 Определенная гибкость соглашения о создании совместного органа, позволяющая постепенно развивать сотрудничество с точки зрения охвата, мандата и вовлеченных прибрежных государств.

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

1.7 Наличие технической, информационной, научной и другой аналогичной поддержки деятельности совместного органа, должно проводится через создание соответствующей модели ее организационной структуры.

Создание вспомогательных органов, таких как рабочие или целевые группы по вопросам работы совместного органа, позволяет гибко реагировать на возникающие проблемы, в том числе и чрезвычайные, а также способствует своевременному привлечению необходимой технической поддержки. Также существует возможность привлечения внешних экспертов и участие общественности.

---

<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 несфокусированным дискуссиям.

1.8 Порядок работы совместного органа.

Данный принцип подразумевает четко обговоренный график встреч, для обеспечения регулярности встреч на всех уровнях.

1.9 Хорошая информационная основа для поддержки деятельности совместного органа, в том числе организация совместного изучения бассейна.

Это относится к наличию информации по качеству и количеству воды, состояния окружающей среды и биоразнообразия, экономических и социальных условий, а также водопотребителей и прочих факторов воздействия. Ценной частью такой информационной базы может послужить 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 мандатом выявлять и точно оценивать потенциальные выгоды трансграничного водного сотрудничества, принимая во внимание экономические, социальные, экологические и геополитические аспекты.

## **2. Деятельность**

### ***Методология***

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

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

2.3 Четко определенная линия 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 – выявления заинтересованных сторон, уведомления, информирования, консультирования и надлежащий учет, – отражая конкретный контекст и задачи. Для обеспечения стабильного финансирования участия общественности, важно институционализировать механизм участия общественности. Согласно Конвенции ЕЭК ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и

---

<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.

доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), следующие принципы признаны ключевыми для участия общественности: 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 процесс инициирования/перезапуска диалога и сотрудничества.<sup>6</sup>

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

2.7 Функционирование в качестве форума для обмена информацией и данными, включая запланированные меры и мероприятия, а также для гармонизации подходов к мониторингу.

### ***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 или даже согласования возможной необходимости смягчения или компенсации последствий.

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

2.11 Механизмы раннего оповещения, например, системы сигнализации при чрезвычайных ситуациях, таких как загрязнение в последствии аварий, экстремальные погодные условия, сели и т.д.

## **3. Финансирование и человеческие ресурсы**

3.1 Наличие достаточных, стабильных и своевременных финансовых и человеческих ресурсов в прибрежных странах и секретариате совместного органа (там где он

---

<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.

присутствует) 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 финансирования.

Приоритетом должно быть обеспечение согласованных расходов и основной деятельности совместного органа. Финансовые взносы стран-участниц, в том числе и добровольная ответственность, по мере возможности, должны быть четко определены. 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 инновационные подходы могут рассматриваться как дополнительные источники финансирования; тем не менее, зависимость от таких источников не приветствуется.