



**Economic and Social
Council**

Distr.
GENERAL

MP.WAT/2003/8
28 October 2003

ORIGINAL: RUSSIAN
ENGLISH AND RUSSIAN ONLY

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

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

Третье совещание
Мадрид, Испания, 26-28 ноября 2003 года
Пункт 8 (d) предварительной повестки дня

**МЕЖГОСУДАРСТВЕННОЕ РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ВОДНЫХ РЕСУРСОВ
ТРАНСГРАНИЧНЫХ ВОДОТОКОВ И ИХ РАЦИОНАЛЬНОЕ
ИСПОЛЬЗОВАНИЕ С УЧЕТОМ АСПЕКТА КАЧЕСТВА ВОД:
ПРИНЦИПЫ, ПОДХОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ**

Документ подготовлен под эгидой Министерства природных ресурсов Российской Федерации и Российского научно-исследовательского института комплексного использования и охраны водных ресурсов (РосНИИВХ)

В соответствии с Планом работы на 2000-2003 годы (ECE/MP.WAT/5, annex II), принятым Вторым Совещанием (Гаага, Нидерланды, 23-25 марта 2000 года) Сторон Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Хельсинки, 17 марта 1992 г.), Российская Федерация, как Возглавляющая Сторона, приняла на себя обязательства по выполнению пункта 2.6. Плана: "Межгосударственное распределение и рациональное использование водных ресурсов трансграничных рек в районах, испытывающих дефицит воды". В рамках этих обязательств был разработан проект «Рекомендаций по вопросам межгосударственного распределения водных ресурсов трансграничных водотоков и их рационального использования с учетом аспекта качества вод». На международном семинаре, проведенном российской стороной (Екатеринбург, декабрь 2002 г.), указанный проект

был всесторонне обсужден и одобрен в целом. На семинаре было принято решение по доработке текста Рекомендаций: следовало, во-первых, ориентировать рекомендации для использования, прежде всего, в Новых Независимых Государствах (ННГ), во-вторых, расширить раздел, посвященный примерам решения задач распределения водных ресурсов.

Рабочая группа по управлению водными ресурсами (в рамках Конвенции) на своей четвертой встрече (Хельсинки, 29-29 апреля 2003 г.) рассмотрела переработанный проект данного документа, предложила редакционные поправки и согласовала его представление на третьей встрече Сторон (Мадрид, 26-28 ноября 2003 г.) для одобрения.

В настоящем исправленном и дополненном в соответствии с решениями международного семинара и предложениями Рабочей группы документе предложены принципы, подходы и рекомендации по достижению целей Конвенции. Они основаны на анализе мировой практики и достижений водохозяйственной науки последнего десятилетия на пути к устойчивому водопользованию. Документ адресован, прежде всего, Новым Независимым Государствам, развивающимся странам и странам с переходной экономикой.

Рекомендации разработаны в Российском НИИ комплексного использования и охраны водных ресурсов (РосНИИВХ) по заказу Министерства природных ресурсов Российской Федерации. Авторский коллектив: Беляев С. Д., Одинцева Г. Я., Подуст А. Н., Прохорова Н. Б., Черняев А. М.

Секретариатом была оказана помощь авторам в подготовке окончательных вариантов на русском и английском языках настоящего документа во время заключительных консультаций, состоявшихся в Екатеринбурге 15-16 октября 2003 года.

Введение

1. Осознавая необходимость объединения усилий по предотвращению истощения водных ресурсов планеты, обеспечению основных жизненных потребностей всех слоев населения, справедливого распределения водных ресурсов, международное сообщество выработало за последние десятилетия целый ряд важных документов, определяющих как общие принципы использования, восстановления и охраны водных ресурсов, так и основные правила взаимоотношений сопредельных государств по совместному использованию трансграничных водных объектов.

2. Реальной отправной точкой построения новых мировых отношений в сфере использования, восстановления и охраны водных ресурсов послужила Дублинская конференция 1992 г., на которой было принято заявление по водным ресурсам и устойчивому развитию. Дублинские принципы не потеряли своей актуальности до сих пор и служат основой развития политики управления водными ресурсами во всем мире. Приведем некоторые из них:

- пресная вода является конечным и уязвимым ресурсом, имеющим существенное значение для поддержания жизни, обеспечения развития и сохранения окружающей среды;
- развитие водных ресурсов и управление ими должны основываться на таком подходе, который подразумевает широкое участие на всех уровнях пользователей и лиц, ответственных за планирование и принятие решений;
- вода имеет экономическую ценность во всех конкурирующих друг с другом формах ее использования и должна рассматриваться в качестве экономического блага.

3. Эти принципы получили свое развитие в Главе 18 Повестки дня на XXI век [1], на второй (1994 г.) и шестой (1998 г.) сессиях Комиссии ООН по устойчивому развитию, на Специальной (1997 г.) и Пятидесят пятой (2000 г.) Сессиях Генеральной Ассамблеи ООН, на Всемирном саммите по устойчивому развитию (Йоханнесбург, Южная Африка, 2002 г.), на Третьем Мировом Водном Форуме (Киото, Япония, 2003), на Пятой министерской конференции «Окружающая среда для Европы» (Киев, Украина, 2003 г.). На всех этих форумах прозвучал призыв объединить усилия для разработки комплексных подходов к управлению водными ресурсами, уделяя больше внимания потребностям бедных слоев населения и бедных стран. В качестве конкретных приоритетов были названы действия по охране экосистем и обеспечению более широкого участия всех слоев населения в управлении водными ресурсами.

4. В числе ближайших целей выделяются две:

- к 2015 году - сокращение вдвое доли населения, не имеющего доступа к безопасной питьевой воде и элементарной канализации;
- к 2005 году – разработка во всех странах планов интегрированного управления водными ресурсами и планов эффективного использования водных ресурсов.

5. Таким образом, в качестве одного из главных приоритетов для всемирного сообщества закрепляется разработка эффективной политики в области управления водными ресурсами и водоснабжения.

6. За годы, прошедшие после конференции в Рио-де-Жанейро, велась активная работа в этом направлении. Параллельно осуществлялся ряд других мероприятий, самыми важными из которых стали подготовка Всемирных перспектив водных ресурсов, начатая на Всемирном форуме по водным ресурсам в Гааге в марте 2000 г., и провозглашение Декларации министров о безопасности водных ресурсов в XXI веке, принятой представителями стран на одновременно состоявшейся в Гааге конференции на уровне министров.

7. В декларации определены семь проблем, стоящих перед мировым сообществом, на решении которых должны быть сосредоточены усилия государств. Для темы настоящих Рекомендаций особенно важны четыре из них:

- **охрана экосистем:** обеспечение целостности экосистем путем устойчивого управления водными ресурсами;
- **совместное использование водных ресурсов:** содействие развитию мирного сотрудничества и получению максимально возможного синергетического эффекта от различных форм использования водных ресурсов на всех уровнях в рамках соответствующих государств (в случае трансграничных водных ресурсов – и на международном уровне) на основе устойчивого управления речными бассейнами или иных эффективных подходов;
- **определение ценности водных ресурсов:** управление ими на основе такого подхода, который отражает их экономическую, социальную, экологическую и культурную ценность при всех формах их использования, наряду с переходом к политике ценообразования, которая учитывает стоимость предоставления водных ресурсов. Этот подход должен также принимать во внимание задачи обеспечения равноправия и удовлетворения потребностей бедных и уязвимых слоев населения;
- **разумное совместное управление водными ресурсами:** обеспечение эффективного хозяйственного управления с участием общественности и с учетом интересов всех заинтересованных сторон.

8. Международному сообществу и отдельным странам предстоит воплотить основные принципы и рекомендации, выработанные за прошедшее десятилетие в практику с учетом специфических условий и возможностей каждого государства.

9. Параллельно с развитием основных принципов новой водной политики, государства, осознавая необходимость координации усилий, предпринимали конкретные шаги по развитию сотрудничества в сфере использования, восстановления и охраны совместно используемых водных ресурсов. При этом были разработаны правовые документы на международном, региональном и субрегиональном уровнях. На субрегиональном уровне такие документы представлены двух-, и многосторонними соглашениями по бассейнам конкретных рек.

10. В 1992 г. была принята, а в 1996 г. вступила в силу Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер [2] (в дальнейшем – Конвенция-92) разработанная при содействии Европейской экономической комиссии ООН. К 1 октября 2003 г. 33 страны и Европейский Союз ратифицировали Конвенцию-92.

11. В 1999 г. в Лондоне принят «Протокол по проблемам воды и здоровья» [3] к этой Конвенции, который является хорошим инструментом, способствующим объединению усилий по «охране здоровья и благополучия человека ... путем совершенствования управления водохозяйственной деятельностью, включая охрану водных экосистем, и предотвращения, ограничения и сокращения степени распространения заболеваний, связанных с водой». На первое октября 2003 г. Протокол, подписанный 36 государствами, ратифицировали 10 из них.

12. В рамках того же процесса в 1997 г. в Нью-Йорке принята Конвенция ООН по несудоходному использованию международных водотоков [4] (далее Конвенция-97). Несмотря на то, что эта Конвенция так и не вступила в законную силу (к установленной дате не было получено необходимого количества ратификаций в странах ООН), тот факт, что ее одобрили 103 государства, позволяет считать ее хорошей основой для построения договоренностей по трансграничным водотокам.

13. Соотношение между этими двумя Конвенциями определяется юристами [5] как взаимодополнение. Данные Конвенции определяют общие принципы и факторы справедливого и разумного распределения трансграничных водных ресурсов, обязательства и процедуры взаимодействия по использованию, восстановлению и охране трансграничных водотоков, которые государства добровольно возлагают на себя. Это чрезвычайно важно как для предотвращения глобального водного кризиса, так и для решения задач сохранения конкретных водных бассейнов. Конвенции, в соответствии со своим назначением, носят рамочный характер. В Конвенции-92 особо подчеркивается необходимость заключения конкретных соглашений по конкретным водным бассейнам.

14. Для всестороннего взаимодействия государств водного бассейна необходима детальная проработка комплекса целей и механизмов их достижения. Для этого на второй встрече Сторон Конвенции-92 [6] созданы рабочие группы по ряду ключевых направлений реализации: нормативные и административные аспекты, управление водными ресурсами, мониторинг и оценка, вода и здоровье. Поскольку рабочие группы выпустили целый ряд документов и продолжают свою работу, в настоящем документе эти направления не освещаются.

15. Необходимым условием успешного взаимодействия договаривающихся Сторон, кроме самой Конвенции, является наличие ясной государственной водной политики каждого из сопредельных государств.

16. Показательным примером может служить Водная Директива ЕС [7], подписанная в 2000 году. В ней детально определены требования к водной политике государств-членов, определены конкретные цели и механизмы их достижения. Уже первые шаги по реализации Директивы позволяют отнести ее к примерам наилучшей международной практики. Однако не все стороны Конвенции-92 находятся на том же, что в ЕС, уровне социально-экономического развития, на том же уровне готовности к реальному осуществлению целей, закрепленных в ней.

17. Принципы, подходы и механизмы, содержащиеся в последующих главах данного документа, разработаны на основе обобщения опыта стран ЕЭК ООН и других регионов, результатов научных исследований последнего десятилетия. В документе подробно излагаются ключевые механизмы обеспечения справедливого и рационального использования трансграничных водных объектов, ориентированные, прежде всего, на страны с переходными экономиками и страны, находящиеся под воздействием других неблагоприятных природных и социально-экономических

факторов, что вполне отвечает решениям встречи Сторон Конвенции-92 в марте 2000 г. [8].

18. Основные термины и определения, используемые в документе, соответствуют ст. 1 Конвенции-92.

I. ПРИМЕРЫ МЕЖГОСУДАРСТВЕННОГО РАСПРЕДЕЛЕНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ВОДНЫХ РЕСУРСОВ

19. Ввиду разнообразия конкретных физико-географических, социально-экономических условий и исторических факторов нет возможности дать общие технические рекомендации по распределению водных ресурсов между государствами трансграничных водных бассейнов. Единственная рекомендация, заложенная и в Конвенции-92, и в Конвенции-97 – совместными усилиями добиваться справедливого и разумного (в смысле статей 5 и 6 Конвенции-97) распределения и использования водных ресурсов.

20. Так в п. 1 статьи 5 Конвенции-97 указано:

Государства водотока используют в пределах своей соответствующей территории международный водоток справедливым и разумным образом. В частности, международный водоток используется и осваивается государствами водотока с целью достижения его оптимального и устойчивого использования, а также получения связанных с этим выгод, с учетом интересов соответствующих государств водотока, при надлежащей защите водотока.

21. А в п. 1 статьи 6 перечислены основные факторы, учет которых необходим для обеспечения справедливого и разумного использования водотоков:

- (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, защита, 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.

22. В соответствии с п. 3 той же статьи:

Значение, которое должно быть придано каждому фактору, подлежит определению в зависимости от его важности по сравнению с другими соответствующими факторами. При определении того, что является разумным и справедливым использованием, все соответствующие факторы должны рассматриваться совместно и заключение должно выноситься на основе всех факторов.

Вопросы рационального использования и справедливого распределения водных ресурсов носят глобальный характер. Однако уровень социально-экономического развития государств, уровень их готовности к реальному осуществлению целей, закрепленных в соответствующих международных конвенциях и соглашениях, существенно различается.

Вопросы межгосударственного распределения водных ресурсов имеют особое значение для стран с засушливым климатом. Исторически сложилось так, что эта проблема часто усугубляется и неблагоприятными социально-экономическими условиями. Таким образом, те, кто наиболее остро нуждается в решении вопросов водообеспечения, обладают наименьшими возможностями для их самостоятельного решения. В этих условиях особенно важно уметь обоснованно аргументировать свои потребности при обеспечении ясной водной политики внутри государства, направленной на водосбережение и регулирование спросаЮ

23. Анализ мнения государств по приоритетности перечисленных выше факторов, позволяет заключить, что страны, испытывающие дефицит водных ресурсов, выделяют (в порядке приоритетности) факторы b, c и g. Как раз эти факторы в наименьшей степени поддаются простой количественной оценке.

24. В этой связи особенно полезным может оказаться накопленный положительный опыт взаимовыгодного сотрудничества ряда государств по совместному использованию водных ресурсов трансграничных водных объектов. При этом мы не будем рассматривать случаи, когда государства договаривались о равноправном использовании водных объектов. В настоящее время успешно реализуется целый ряд таких соглашений. Более интересными в контексте данных рекомендаций представляются случаи, когда ущерб, наносимый одной стороне в определенном аспекте (например, снижение уровня воды в водохранилище), компенсировался второй стороной другими средствами (например, поставка электроэнергии). В результате обе стороны оставались в выигрыше (так называемый win-win принцип).

A. Сотрудничество между Финляндией и Россией

25. Одним из ярких примеров долгосрочного межгосударственного сотрудничества по охране и использованию трансграничных вод могут служить отношения России с Финляндией, которые имеют продолжительную историю [9]. Первое соглашение по водным проблемам было подписано в 1947 году: оно касалось регулирования режима озера Инари посредством строительства плотины Нискакоски. В 1964 году было подписано уже фундаментальное Соглашение с Финляндией о пограничных водных

системах, охватывающее все водохозяйственные и экологические аспекты: регулирование режимов использования водных ресурсов, охрана вод, водный транспорт, лесосплав, рыбное хозяйство. С 1966 года начала работать совместная Российско-Финляндская комиссия, основной задачей которой было решение проблемы регулирования режимов использования водных ресурсов в системе "озеро Сайма – река Вуокса".

26. На этой реке построены 4 гидроэлектростанции (2 – в Финляндии и 2 – в России). При решении актуальных для обеих сторон проблем возникли противоречия. Так, снижение уровня воды в озере требует холостых сбросов воды, следовательно, приводит к уменьшению выработки электроэнергии на российских ГЭС. В то же время на Светогорской ГЭС (Россия) был повышен гребень плотины, что привело к снижению выработки электроэнергии на Иматра ГЭС (Финляндия). Проблема разрешилась подписанием Соглашения (1972 г.) "Об энергетическом использовании участка р. Вуокса между Иматра ГЭС и Светогорской ГЭС", по которому была проведена компенсация электроэнергии (19,9 млн. кВт/ч) финляндской стороне в связи с повышением отметки верхнего бьефа на Светогорской ГЭС.

27. Затем, в целях снижения ущерба, наносимого наводнениями или низким уровнем воды, Комиссией были разработаны и утверждены новые правила регулирования, основанные на соглашении 1989 года относительно регулирования режимов озера Сайма и реки Вуокса. Сотрудничество в водоохранном аспекте реализуется ведением мониторинга качества вод на 4 объектах (р.р. Вуокса, Селезневка, Хитола, Сайменский канал), строительством очистных сооружений, внедрением малоотходных технологий, сокращением сбросов загрязняющих веществ различными промышленными предприятиями, функционирующими на берегах рек и озера. Таким образом, многолетний опыт работы Российско-Финляндской комиссии по использованию трансграничных водотоков показал эффективность принципов, заложенных в Соглашении 1964 г. Эти принципы в полной мере отвечают принципам Конвенции-92.

В. Сотрудничество между Египтом и Суданом

28. Принцип соблюдения интересов договаривающихся сторон являлся основополагающим в соглашении от 8 ноября 1959 года между Египтом и Суданом о строительстве на Ниле электростанции и использовании его вод для целей орошения. В соответствии с соглашением правительство Судана признало право правительства Египта на строительство в районе Асуана высотной плотины и электростанции. В свою очередь, правительство Египта обязалось уважать права и интересы Судана на реке Нил, и в частности, согласилось на строительство Суданом на Голубом Ниле в районе Розьер водохранилища.

29. Соглашением были также определены квоты на забор воды из Асуанского водохранилища: для Египта – 55,5 млрд. м³ в год, для Судана – 18,5 млрд. м³. Правительство Египта обязалось возместить Судану ущерб, который он понесет в результате строительства плотины и создания резервуаров воды, в размере 15 млн. египетских фунтов стерлингов. Для наблюдения и контроля за исполнением

соглашения 17 января 1960 года был образован Постоянный технический комитет в составе представителей обеих сторон.

С. Сотрудничество девяти африканских государств Нильского бассейна

30. В качестве успешного примера другого рода можно привести динамично развивающееся сотрудничество 9 африканских государств в рамках «Инициативы по бассейну р. Нил» (ИБН). Все государства бассейна (за исключением Эритреи, которая участвует в качестве наблюдателя) приняли решение объединить усилия для решения задач совместного справедливого использования и охраны этой величайшей реки, в полной мере осознавая ее роль в обеспечении устойчивого развития региона. Для этого было создано три рабочих органа:

- Министерский совет – высший орган, обеспечивающий принятие решений, состоящий из министров, соответствующей компетенции;
- Комитет технической поддержки – орган, обеспечивающий техническую поддержку решений Министерского совета, разработку и координацию всех программ мероприятий и т.п.;
- Секретариат – исполнительный орган, обеспечивающий эффективное административное и финансовое управление делами Комитета технической поддержки и Министерского совета, поддержку в выполнении согласованных программ мероприятий.

31. Стратегическая программа действий, принятая в рамках ИБН, состоит из двух взаимодополняющих программ:

- «Общее видение» (Shared Vision Program) – ряд мероприятий, направленных на создание координационных механизмов и благоприятных условий для внедрения на практике общих подходов к управлению водными ресурсами;
- «Программа вспомогательных мероприятий» (Subsidiary Action Programs) – конкретные мероприятия на конкретных объектах при учете выгод и эффекта от данных мероприятий для других стран.

32. При этом охватывается самый широкий спектр проблем, как водных (водоснабжение и канализация, контроль за загрязнением, эффективность использования водных ресурсов, ирригация и дренаж, борьба с наводнениями и засухой и пр.), так и связанные с ними проблемы развития инфраструктуры (энергетика, транспорт), развития торговли и промышленности, борьбы с эндемическими заболеваниями, защиты окружающей среды и животного мира.

33. Осознание государствами бассейна всех выгод объединения усилий, проявленная политическая воля, ясная постановка целей и стратегия позволили привлечь значительные средства международных финансовых организаций для решения поставленных задач. Реализация «Инициативы по бассейну р. Нил» уже дает значительные результаты.

Приведенные примеры показывают, что при наличии доброй воли соседних государств всегда можно найти взаимоприемлемые решения по распределению водных ресурсов трансграничных водных объектов, а если государства водотока провозглашают и реализуют ясную водную политику, основные принципы которой соответствуют современным международным подходам, то существенно облегчается поиск международных финансовых институтов, готовых оказать поддержку в реализации намеченных мероприятий.

Следует отметить, что для Новых Независимых Государств открываются новые возможности для привлечения финансовых ресурсов на решение задач обеспечения устойчивого водопользования. На Всемирном саммите по устойчивому развитию в Йоханнесбурге, Европейский Союз официально объявил о начале осуществления Глобальной водной инициативы: "Вода для жизни - здоровье, благополучие, экономическое развитие и безопасность" (Водная инициатива ЕС). Совет Европейского Союза полностью одобрил эту инициативу, она пользуется политической поддержкой со стороны Европейской Комиссии и 15 стран-членов ЕС. В настоящее время ЕС расходует около 1,5 млрд. Евро в год на проекты в области управления водными ресурсами. В странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, для которых разработан специальный компонент Водной инициативы, страны-члены ЕС готовы увеличить объем финансирования, в соответствии с приоритетами компонентаю

34. Последующие разделы данного документа посвящены механизмам, использование которых позволит более четко определить и аргументировать потребности государств, наметить цели и определить мероприятия по совместному использованию трансграничных водотоков. Использование данных рекомендаций позволит также обосновать необходимость международной поддержки (финансовой, технической, экспертной) мероприятий, направленных на рациональное использование и охрану водных ресурсов, обеспечение доступа всех слоев населения к питьевой воде приемлемого качества.

II. РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В ОБЕСПЕЧЕНИИ УСТОЙЧИВОГО ВОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

35. В настоящем разделе излагаются некоторые основные рекомендации, которые в первую очередь адресованы развивающимся странам и странам с переходной экономикой.

Проблема водообеспечения в условиях нарастающего дефицита пресных водных ресурсов становится все более политической проблемой, требующей политических решений. Получивший распространение термин «water governance» обозначает именно государственно-политическую составляющую проблем управления водными ресурсами. Комплексный подход к управлению водными ресурсами (integrated water resources management) может потребовать значительных изменений в существующем соотношении между политикой, законодательством, системой управления, гражданским обществом и потребителем, который является и избирателем. Большую работу по анализу этой проблемы проводит организация Глобального партнерства по воде (GWP) [10].

Нарастающий водный кризис не позволяет государствам откладывать достижение целей устойчивого водопользования на далекую перспективу. В современных условиях само поступательное развитие экономик и устойчивое водопользование неотделимы друг от друга. И наиболее эффективный путь обеспечения устойчивого водопользования – включение необходимых элементов на самых ранних стадиях планирования и разработки политических концепций. В том, что касается развивающихся стран и стран с переходными экономиками, то обеспечение комплексного подхода к управлению водными ресурсами и устойчивого водопользования существенно зависит от наличия (обеспечения) благоприятных внешних и внутренних условий.

36. Правительства многих стран находятся под сильнейшим давлением водных проблем. Важно, что правительства хорошо понимают: решить эти проблемы в одиночку практически невозможно. Только существенное привлечение общественности, неправительственных организаций и частного сектора может привести к успеху. Одновременность и разносторонность проблем, которые встают перед правительствами, вынуждают их обращаться к широкому кругу иностранных экспертов для внедрения комплексного подхода к управлению водными ресурсами. Современная мировая обеспокоенность водными проблемами существенно расширяет такие возможности.

37. Общие условия, в которых приходится строить государственную политику в водном секторе в настоящее время можно характеризовать так:

- *Внешние условия:* Система государственного управления базируется на широком спектре политических условий, экономических факторов и культурных традиций. Нет, и не может быть единых рецептов управления, которые подходили бы для всех разнообразных условий. Роль механизмов государственного управления за пределами водного сектора является критической и для управления внутри него.
- *Партнерство:* Роль правительства в привлечении и поддержке общественности и частного сектора для обеспечения понимания водных проблем и их решения признается ключевой.

- *Побуждающие факторы:* Развитие систем управления водным хозяйством в развитых странах определяется в основном давлением внутренних факторов (экономика, население, истощение ресурсов, политика). Развивающиеся страны испытывают еще и внешнее воздействие со стороны доноров, международных неправительственных организаций.
- *Упорядочение:* организации, законы, системы управления развиваются медленно, но вынуждены приспосабливаться к быстро изменяющимся условиям.
- *Одновременность:* Высокий темп экономических и социальных перемен, темп изменения состояния окружающей среды угрожает превысить возможности развивающихся стран по соответствующему развитию законодательно-институциональной базы.
- *Устойчивость:* В отличие от условий предшествующих десятилетий необходимо решать вопросы развития и устойчивости одновременно.

38. Остается вопрос, каким образом управление водным хозяйством может сочетать решение вопросов водообеспечения с комплексной природой самого водного хозяйства. Для обеспечения большей эффективности управления необходимо создать условия, содействующие результативным действиям общественного и частного сектора. Для этого необходимо обеспечить климат доверия и совместной ответственности за состояние водных ресурсов между основными заинтересованными сторонами.

39. К числу необходимых действий, направленных на улучшение системы управления водным сектором GWP относит [11]:

- усиление политической воли к преодолению препятствий в обеспечении перемен;
- внедрение комплексного подхода к управлению водными ресурсами в практику;
- реформирование системы управления водным сектором;
- перестройка финансовых и экономических механизмов.

Необходимо создание атмосферы доверия между заинтересованными сторонами и политиками на самых разных уровнях управления. Необходим диалог на межгосударственном, национальном и локальном уровнях для построения развитой системы управления водным хозяйством.

40. В полном соответствии с общими рекомендациями по построению системы управления водными ресурсами (см., например, решения шестой сессии Комиссии ООН по устойчивому развитию) необходима существенная децентрализация системы управления при ведущей роли комплексного подхода к управлению водными ресурсами. Чем ближе институты управления к объекту управления, чем более

подотчетны они населению, непосредственно использующему конкретный водный объект, тем лучше обратная связь, тем конкретнее политическая ответственность лиц, принимающих решения. При этом необходимо обеспечить ясное разделение функций и ответственности между различными уровнями управления. Особое внимание следует уделять местному самоуправлению. Именно на этом уровне имеется больше всего информации о насущных проблемах. Необходимо широко привлекать к управлению нетрадиционные структуры – местные ассоциации водопользователей и пр., а также повышать профессиональный уровень и улучшать условия труда в водном секторе.

41. Способствовать созданию «водно-ориентированного» гражданского общества – единственный путь для эффективной реализации водной политики. Создание, своего рода, общественных бассейновых организаций позволит обеспечить контроль и поддержку правительственных мероприятий и политики, облегчит решение спорных вопросов.

42. Еще одним важным аспектом необходимости обеспечения эффективного управления водным хозяйством для развивающихся стран и стран с переходной экономикой является повышение инвестиционной привлекательности других секторов экономики. Обеспечение устойчивого водопользования повышает оценку надежности вложений в экономику страны в целом.

43. Эффективное управление водным сектором при наличии целого ряда общих правил должно строиться на основе мирового опыта с учетом экономических, социальных и культурных особенностей государств.

III. ЦЕЛИ И ПРИНЦИПЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВОДНОЙ ПОЛИТИКИ

Одним из ключевых условий реализации задач в сфере использования и охраны водных ресурсов, которые мировое сообщество определило для себя на новый век, является разработка, провозглашение и закрепление в виде соответствующего документа новой государственной водной политики каждым из государств. В этом, принятом на основе всестороннего широкого обсуждения, документе должны быть провозглашены основные цели и принципы деятельности государства в жизненно важной сфере использования, восстановления и охраны водных объектов, а также задачи, которые предстоит решить.

44. Важность этого элемента в решении глобальных водных проблем была подчеркнута в решении Шестой сессии Комиссии ООН по устойчивому развитию [12], где государства, еще не сделавшие этого, призываются к разработке, провозглашению и реализации государственной водной политики.

45. Исходя из анализа лучшей мировой практики, самую общую цель современной государственной природоохранной политики можно кратко сформулировать, как обеспечение безопасной и полноценной среды обитания Человека при удовлетворении его потребностей. При этом не должны нарушаться права на полноценную окружающую среду ни других государств, ни будущих поколений.

46. Стержнем природоохранной и водной политики должна быть забота о Человеке, его здоровье и возможно более полном удовлетворении его потребностей (что вполне соответствует первому принципу Декларации Рио). Такой подход позволяет по мере совершенствования знаний о влиянии состояния среды обитания на человека, совершенствования представлений о гармоничном развитии человеческого сообщества (и, соответственно, изменения массового сознания) изменять конкретные нормативы природопользования.

47. Человек охраняет природу только в меру понимания той опасности, которую ему несет деградация окружающей среды. В зависимости от рассматриваемого круга вопросов и развития общественной мысли при этом может иметься в виду индивид, группа людей (семья, предприятие, муниципалитет и пр.), государство или мировое сообщество.

48. Реальные природоохранные решения возникают только тогда, когда находится компромисс между:

- общественным осознанием необходимости в ограничении воздействия на окружающую среду;
- готовностью нести в связи с этим дополнительные издержки и/или идти на некие ограничения;
- экономическими, организационными и техническими возможностями.

Роль научных организаций состоит в исследовании и прогнозировании процессов, роль общественных организаций – в информировании, побуждении и выражении общественного мнения, роль политиков – в поиске компромисса, роль государства – в закреплении достигнутого компромисса в виде нормативных правовых актов, обеспечивающих административное и экономическое воздействие на природопользователей, в построении эффективной организационной структуры для реализации обозначенных задач.

49. Исходя из вышесказанного, определяется цель государственной водной политики [13]. **Целью** государственной водной политики является достижение и поддержание экономически оптимального и экологически безопасного уровня водопользования.

50. Государственная водная политика призвана обеспечить:
- доступ всех слоев населения к безопасной питьевой воде в пределах гигиенических требований;
 - реализацию прав нынешнего и будущих поколений на пользование экологически полноценным водно-ресурсным потенциалом;
 - сбалансированность потребностей экономического развития и возможностей воспроизводства экологически полноценных водных ресурсов.
51. Достижение означенного комплекса целей определяется термином **устойчивое водопользование**. Таким образом, устойчивое водопользование – стратегическая цель государственной водной политики.
52. Анализ сложившейся ситуации позволяет выделить несколько **основных направлений реализации** водной политики:
- создание условий для удовлетворения хозяйственно-питьевых потребностей всех слоев населения в пределах санитарно-гигиенических норм (обеспечение базовых потребностей);
- защита населения и хозяйственного комплекса от вредных воздействий наводнений, водной эрозии, засухи и т.п.
 - регулирование хозяйственной деятельности с целью достижения баланса между потребностями экономического развития и возможностями воспроизводства экологически полноценных водных ресурсов;
 - поэтапное восстановление нарушенных экосистем, связанных с водными объектами.
53. **Три основных проблемы**, которые предстоит решить на пути к достижению обозначенных целей:
- непроизводительные расходы и потери воды при осуществлении хозяйственной деятельности, экстенсивное водопользование;
 - загрязнение водных объектов точечными и диффузными (с водосбора) источниками;
 - неадекватность используемых технологий подготовки питьевой воды состоянию водоисточников, изношенность водохозяйственных объектов.

Анализ положительного международного опыта, современной ситуации позволяет сформулировать следующие основные принципы новой государственной водной политики:

- бассейновое планирование и территориальное администрирование водохозяйственной деятельности;
- постоянное и планомерное снижение вредных воздействий на водные объекты, водосбережение;
- поэтапный переход к самофинансированию водного сектора экономики;
- открытость, широкое вовлечение общественности в процесс подготовки и принятия решений.

Сформулированные принципы дают основу для определения механизмов достижения поставленных целей и разработки комплексной программы мероприятий. При этом имеется в виду и соблюдение Дублинских принципов, и принципов Декларации Рио, и использование получившего за последнее десятилетие широкую теоретическую базу комплексного подхода к управлению водными ресурсами.

54. Четко сформулированная государственная водная политика создает платформу для достижения договоренностей по разумному и справедливому решению задач совместного использования, восстановления и охраны трансграничных водных объектов.

IV. БАСЕЙНОВОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ ВОДОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

A. Общий подход

Глубокая взаимозависимость элементов бассейна реки обуславливает необходимость рассматривать его как единый объект управления. Планирование водохозяйственной деятельности должно осуществляться для бассейна в целом с учетом последствий всей совокупности мероприятий, проводимых на нем. Однако размеры территорий, разнообразие географических, экономических, демографических условий делает такую задачу управления затруднительной.

55. Сопредельные государства, расположенные в пределах бассейна одного водного объекта, обладают своими специфическими, порой противоречивыми интересами в сфере использования водных ресурсов, могут иметь значительные различия в административных, экономических и нормативно-правовых механизмах управления

водными ресурсами. Очевидна необходимость создания системы управления водными ресурсами, которая базировалась бы на рациональном сочетании бассейнового планирования и территориального (по государствам) администрирования водохозяйственной деятельности.

56. Элементами системы управления должны быть, в общем случае, участки бассейнов водных объектов в пределах территорий государств. Тогда на бассейновом уровне параметрами управления являются те или иные показатели состояния водного объекта на границах государств. Таким образом, предметом межгосударственного планирования являются показатели состояния водных объектов на границах и, возможно, в некоторых других ключевых створах.

57. Процедура определения перечня этих показателей и согласования их контрольных значений определяется специально уполномоченным межгосударственным органом в сфере использования и охраны водных ресурсов, которому договаривающиеся государства делегируют соответствующие права. Такие органы могут быть созданы по региональному признаку (пример Водной Директивы ЕС), по бассейновому признаку (бассейн Рейна), или на двусторонней основе (Россия – Казахстан, по р. Тобол, Иртыш, Ишим, Урал).

58. **На территории государств** администрирование водохозяйственной деятельностью осуществляется соответствующими властными органами. Администрирование включает в себя все вопросы взаимодействия с водопользователями, утверждение планов и контроль реализации всех хозяйственных мероприятий по восстановлению и охране водных объектов, мониторинг, создание соответствующих финансовых потоков, а также согласование мероприятий и отчетность перед межгосударственными органами.

59. **Взаимодействие сопредельных государств** по поводу рационального использования и охраны трансграничных водных объектов осуществляется на основе двусторонних и многосторонних соглашений. Базой таких соглашений являются утвержденные на межгосударственном (региональном, бассейновом, двустороннем) уровне целевые показатели состояния водных объектов, планируемые сроки их достижения. Основные точки контроля целевых показателей состояния водных объектов – граничные створы. Соглашения заключаются добровольно на основе понимания общности интересов и взаимовыгодности сотрудничества соседних государств в управлении трансграничными водотоками, направленном на устойчивое воспроизводство экологически полноценных водных ресурсов.

60. Очевидно, что для достижения лучших результатов в регулировании водных ресурсов бассейна необходимо участие в этом процессе всех государств, расположенных на территории водосбора.

61. Если на глобальном (Декларация Рио) и региональном (Водная Директива ЕС) уровнях государства договариваются об общих целях и принципах управления

водными ресурсами на длительную перспективу (15 и более лет), то на межгосударственном (бассейновом) уровне закрепляются конкретные цели, процедуры взаимодействия, программы мероприятий и пр.

62. В следующем подразделе приведены некоторые общие предложения по подготовке и заключению соглашений о водodelении в бассейнах с напряженным водохозяйственным балансом.

В. Цель бассейновых соглашений

63. Бассейновое соглашение заключается в соответствии со статьей 9 Конвенции-92 и состоит в юридическом закреплении добровольного объединения усилий договаривающихся Сторон для взаимодействия и координации действий по восстановлению и охране трансграничных водных объектов с целью достижения баланса между потребностями экономического развития и возможностью воспроизводства экологически полноценных водных ресурсов при неоспоримом приоритете обеспечения базовых потребностей человека.

64. Бассейновое соглашение заключается между органами исполнительной власти сопредельных государств в лице специально уполномоченных органов управления использованием и охраной водного фонда. В случае, когда государства являются участниками Конвенции-92 или любых других подобных региональных межгосударственных соглашений, в бассейновом соглашении может участвовать исполнительный орган этого регионального соглашения.

65. Бассейновое соглашение является межгосударственным нормативно-правовым документом, содержащим взаимные обязательства Сторон в сфере водоохранной и водохозяйственной деятельности. Соглашение между Сторонами заключается на условиях добровольности и равноправия. Необходимым условием подписания соглашения является взаимовыгодное сотрудничество Сторон.

66. Задачей бассейнового соглашения является закрепление положений, имеющих регулирующий характер в сфере водоохранной и водохозяйственной деятельности. Соглашение призвано стать системообразующей основой в общем пакете нормативно-правовых документов, обеспечивающих реализацию водоохранной и водохозяйственной деятельности в бассейне реки.

67. В рамках соглашения предусматривается системное решение следующих вопросов [14]:

- охрана водных объектов от поступления загрязнений, предотвращение переноса загрязнений и восстановление водных объектов до наилучшего достижимого статуса (химического, экологического и пр. см. [8]);

- обеспечение предотвращения и возмещение вреда, нанесенного окружающей природной среде, объектам экономики, имуществу, жизни и здоровью граждан вследствие экологических эксцессов на водных объектах;
- совместная разработка и реализация целевых программ мероприятий по обеспечению охраны водных объектов и рациональному использованию водных ресурсов;
- создание и обеспечение функционирования системы мониторинга водных объектов; осуществление контроля количества и качества воды в граничных створах и регламентированный обмен данными мониторинга.

68. В рамках бассейнового соглашения создается координационный орган (бассейновый совет). Положение о бассейновом совете утверждается правительствами договаривающихся сторон при участии исполнительного органа упомянутого выше регионального соглашения. Участие в бассейновом совете представителей органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и водопользователей определяется положением о бассейновом совете.

С. Порядок подготовки проекта бассейнового соглашения

69. Инициатива заключения бассейнового соглашения может исходить от одного или нескольких договаривающихся государств, исполнительного органа регионального соглашения, представителей общественных организаций и ассоциаций водопользователей. Одно из государств берет на себя обязательства по организации первого совещания сторон.

70. На первом совещании уполномоченные представители государств определяют цели и задачи бассейнового соглашения, обозначают основные направления деятельности, утверждают состав рабочей группы по подготовке проекта бассейнового соглашения, разработке обосновывающих и сопровождающих материалов.

71. Подготовка бассейнового соглашения включает разработку обосновывающих и сопровождающих материалов (Приложение А). Подход к составу этих документов, объему информации, порядку включения в соглашение различен и зависит от особенностей бассейна и характера соглашения (двухстороннее, многостороннее).

72. В обосновывающие документы в общем случае включается информация о текущем и определяемом конечной целью соглашения состоянии водного объекта, о вододелении в граничных створах, о режиме работы водохранилищ, об основных водопользователях и действующих правилах нормирования их деятельности и т.п. в зависимости от типа и характера соглашения.

73. Документация, называемая «сопровождающей», предназначена для обеспечения квалифицированной работы бассейнового совета. Состав этих документов в

значительной мере зависит от состава, профессиональной подготовки членов совета, целей соглашения, изученности водного бассейна.

74. В процессе реализации этапов соглашения может осуществляться корректировка обосновывающих и сопровождающих документов в соответствии с изменениями нормативно-правовой базы и водохозяйственной обстановки бассейна.

Д. Проект бассейнового соглашения

75. Бассейновые соглашения могут иметь форму общебассейнового – между всеми государствами, расположенными в бассейне, а также двух- и многосторонних соглашений по конкретным проблемам водохозяйственной деятельности.

76. Стороны вольны в выборе конкретного вида соглашения, которым бы они хотели регулировать свои отношения. Стороны свободны в определении условий соглашения в той мере, в которой они не противоречат иным (например, региональным) действующим соглашениям, не способствуют ухудшению состояния водных объектов и водообеспечения населения, не ущемляют интересов сторон, не участвующих в соглашении.

77. При заключении бассейновых соглашений следует руководствоваться принципами, изложенными в п. 5 статьи 2 Конвенции-92 и статей 5 и 6 Конвенции 97 года. Пример структуры бассейнового соглашения [15] приведен в Приложении Б.

78. Наличие многостороннего бассейнового соглашения не исключает заключения не противоречащих ему дополнительных двусторонних соглашений, направленных на решение конкретных задач в определенный период времени.

Е. Порядок заключения бассейнового соглашения

79. Заключение бассейнового соглашения проводится после предварительного рассмотрения и согласования проекта соглашения договаривающимися Сторонами.

80. Бассейновое соглашение подписывают уполномоченные представители Правительств государств-участников. При наличии соглашения (конвенции и пр.) более высокого уровня (например, Конвенции-92) целесообразно привлечь к подписанию бассейнового соглашения представителя исполнительного органа последнего.

81. Срок действия бассейнового соглашения определяется Сторонами в зависимости от периода достижения целей соглашения. Возможны бессрочные

соглашения с обновляемыми на регулярной основе (например, один раз в пять лет) приложениями, конкретизирующими цели и действия договаривающихся сторон на следующий период.

82. Соглашение должно быть ратифицировано органами представительной власти договаривающихся сторон (там, где применимо). Соглашение вступает в полную силу после подписания и ратификации всеми договаривающимися Сторонами.

Г. Реализация бассейнового соглашения

83. Бассейновый совет действует как координирующий орган соглашения: не реже одного раза в год утверждает бюджет (там, где применимо; см. ниже), планы и отчеты о проведенных работах, а также изменения в сопутствующих бассейновому соглашению документах, если необходимость в таковых возникает.

84. Для организации текущей деятельности по соглашению (подготовка обосновывающих и сопроводительных материалов, организация работ, осуществление контроля и пр.) целесообразно создать исполнительный орган соглашения – Бассейновое агентство (этот термин уже получил распространение в мировой практике). Состав, бюджет (там, где применимо; см. ниже), планы работ и отчеты бассейнового агентства утверждаются бассейновым советом.

85. В соответствии с добровольно взятыми на себя обязательствами государства-участники реализуют предусмотренные соглашением мероприятия. Реализацию части своих полномочий и обязанностей стороны соглашения могут по согласованию с Бассейновым советом передать Бассейновому агентству (с соответствующим финансированием).

86. Финансирование мероприятий по реализации соглашения осуществляется в любой, согласованной сторонами форме.

87. Бассейновое агентство вправе, по согласованию с Бассейновым советом привлекать дополнительные финансовые ресурсы для реализации плана мероприятий по реализации соглашения.

88. Если такое определено соглашением, то сторона, причинившая ущерб другому участнику соглашения вследствие нарушений его условий, выплачивает компенсацию в размере и формах, определенных соглашением.

89. К разработке планов реализации Бассейнового соглашения целесообразно привлекать представителей местных органов самоуправления, неправительственных организаций и предприятий-водопользователей. Бассейновое соглашение, планируемые и осуществляемые общеплывные мероприятия должны получать

своевременную огласку, доводиться до сведения общественности. Население, проживающее в бассейне реки, должно осознать, что от успешного выполнения целей бассейнового соглашения зависит благополучие и здоровье каждой семьи.

90. Успешной реализации целей соглашения способствует внедрение на территории бассейна единой информационной системы бассейна, включающей соответствующие базы данных и математические модели, для обеспечения планирования, оперативного контроля и поддержки управленческих решений.

91. В Бассейновом соглашении, кроме прочего, следует предусмотреть процедуру рассмотрения спорных вопросов.

V. ПОСТОЯННОЕ И ПЛАНОМЕРНОЕ СНИЖЕНИЕ ВРЕДНЫХ ВОЗДЕЙСТВИЙ НА ВОДНЫЕ ОБЪЕКТЫ

92. Основной вектор развития нормирования водопользования в современном мире – постепенный переход от системы разрешения сброса фиксированного количества загрязняющих веществ (которое, как предполагается, не создает опасности) к системе, обеспечивающей постоянное и планомерное снижение вредных воздействий на водные объекты на основе внедрения наилучших существующих технологий (НСТ). Такой подход в полной мере отвечает основным положениям Декларации Рио, а также статьям 2 и 3 Конвенции-92.

93. Реализация этого подхода лежит в рамках компромисса между техническими, экономическим и социальными ограничениями. Очевидно, что рамки таких ограничений наиболее «узкие» в странах с нестабильной экономикой.

A. Долгосрочные целевые показатели состояния водного объекта^{1/}

С принятием Водной директивы, страны ЕС перешли к системе управления состоянием трансграничных и национальных водных объектов, наиболее полно отвечающей принципу планомерного снижения вредных воздействий на водные объекты.

Модель построения национальной водной политики и взаимодействия по использованию, восстановлению и охране трансграничных водных объектов, определяемую Директивой, по праву можно считать эталонной и рекомендовать к поэтапному внедрению во всех странах Конвенции и других государствах.

54. В общем, алгоритм взаимодействия государств бассейна в рамках Директивы может быть представлен приведенной ниже последовательностью действий.

1) Обследование водного бассейна:

(a) проводится необходимое и согласованное Сторонами обследование трансграничного водного бассейна с определением гидроморфологических, гидрологических, гидрохимических, гидробиологических характеристик его состояния, инвентаризацией точечных и диффузных источников загрязнения, определением степени взаимосвязи поверхностных и подземных вод и пр.

(b) проводится типизация водных объектов бассейна (река, озеро, искусственный, сильно модифицированный водный объект и пр.), выделяются водные объекты (их участки) используемые, для питьевого водоснабжения;

(c) выделяются физико-географические участки (экорегiónы в терминологии Водной Директивы ЕС), однородные по условиям формирования стока и качества воды в естественном (ненарушенном) состоянии.

2) Определение долгосрочных целевых показателей состояния водных объектов:

(a) на основе результатов обследования определяется контролируемый перечень характеристик состояния для каждого типа водного объекта;

1/ Введенный термин «целевые показатели состояния водных объектов» (water body status objectives) является дальнейшим развитием терминологической базы Конвенции-92. Фигурирующий в Конвенции-92 термин «целевой показатель качества вод» (water quality objective) получил свое развитие в Водной Директиве ЕС. Там используются такие понятия как состояние водного объекта (surface/groundwater status), экологическое состояние водного объекта (ecological status), химическое состояние водного объекта (chemical status) и экологические целевые показатели (environmental objectives). При этом общее состояние водного объекта определяется худшей из экологической и химической оценок. В то же время характеристика экологического состояния включает и гидроморфологические, и гидрологические, и химические, и экологические характеристики. Кроме того, не все из планируемых к достижению показателей состояния водного объекта имеют экологический смысл. Например, такая важная характеристика как расход воды в трансграничном створе может определяться не только экологическими, но и социально-экономическими потребностями. Поскольку цель водоохранной деятельности выражается в терминах улучшения состояния водного объекта, то термин целевые показатели состояния водного объекта представляется более точным.

- (b) фиксируются текущие значения этих характеристик;
 - (c) для каждого типа водного объекта и физико-географического участка определяются целевые значения этих характеристик, которые и составляют, в конечном счете, предмет бассейнового соглашения (для естественных водных объектов эти значения близки к фоновым);
 - (d) исходя из общего технико-экономического анализа, согласуются сроки достижения целевых показателей.
- 3) Установление процедур мониторинга, отчетности и разрешения спорных вопросов.
 - 4) Согласование программ мероприятий.
 - 5) Реализация, промежуточный анализ результатов, корректировка программ.

95. Такова общая схема установления долгосрочных целевых показателей состояния водных объектов (ДЦП). Она в целом ориентирована на достижение наилучшего из возможных экологического состояния водных объектов [7].

96. Высокий уровень развития экономики, наличие развитых институтов гражданского общества, высокое благосостояние граждан и «экологизированное» общественное сознание обеспечивают хорошую перспективу успешной реализации поставленных Водной Директивой целей. Еще один благоприятный фактор – наличие наднациональных органов власти, которые обеспечат хорошую координацию действий и организацию необходимых финансовых потоков.

Для Новых Независимых Государств и других стран с переходной и развивающейся экономикой рекомендуется изложенный выше подход для установления долгосрочных целей сотрудничества по использованию и охране трансграничных водных объектов. Сроки достижения таких целей, по всей видимости, будут более длительными. Именно поэтому особое внимание следует уделить построению алгоритма достижения долгосрочных целевых показателей состояния водных объектов. Предлагается поэтапно согласовывать краткосрочные (3-5 лет) целевые показатели и комплекс мероприятий по их достижению.

97. В следующем подразделе приводится общий алгоритм установления краткосрочных целевых показателей состояния водных объектов (КЦП).

В. Краткосрочные целевые показатели состояния водного объекта

98. Краткосрочные целевые показатели и программы мероприятий по их достижению разрабатываются на территории каждого из государств Бассейнового соглашения.

99. После того как ДЦП определены, необходимо разбить весь бассейн водного объекта в пределах государственных границ на расчетные участки. Границы расчетных участков определяются однородностью объекта, системы и целей управления, а именно:

- государственными границами;
- административными границами;
- границами экорегионов;
- границами водохозяйственных участков (например, водохранилища, крупные водозаборы и населенные пункты, преимущественный тип водопользования и пр.) и т.п.

100. В рамках расчетного участка тщательно оценивается современное состояние водного объекта, инвентаризируются точечные и диффузные источники загрязнения с анализом технологий основного производства и очистки сточных вод там, где это применимо. Далее проводится анализ используемых в мировой практике соответствующих технологий основного производства и технологий очистки сточных вод («наилучшие существующие технологии»), оцениваются технические и социально-экономические аспекты их применимости в регионе. Оценка экономической приемлемости производится на основе сопоставления необходимых затрат с доступными финансовыми ресурсами.

Принципиально важно, чтобы процесс определения КЦП и необходимых для их достижения затрат сопровождался переговорами со всеми заинтересованными сторонами, в первую очередь – с водопользователями, а также широким информированием общественности. Только глубокое понимание общности интересов и необходимости осуществления программы КЦП может гарантировать достижение поставленных целей.

101. На основе проведенных исследований и переговоров определяется экономически обоснованная технологическая схема, позволяющая улучшить показатели состояния водного объекта. При этом учитываются прогнозы и планы социально-экономического развития на водосборной площади в пределах расчетного участка. Рассчитывается время реализации комплекса мероприятий и ожидаемые значения КЦП.

102. Процесс расчета КЦП проводится в рамках бассейна водного объекта по расчетным участкам: от истока к устью. Координацией этих работ и согласованием КЦП занимается государственный бассейновый орган. Он же занимается перераспределением финансовых ресурсов на осуществление мероприятий по достижению КЦП между расчетными участками, в случае необходимости.

103. Значения КЦП на граничных (межгосударственных) створах являются предметом согласования межгосударственного бассейнового органа (бассейнового совета). Если предлагаемые страной КЦП по каким-либо причинам не удовлетворяют бассейновый орган, назначается дополнительная технико-экономическая экспертиза. Невозможность улучшения предлагаемых страной КЦП, является основанием для решения вопроса о дополнительном финансировании на проведение соответствующих водоохранных мероприятий.

104. По достижении КЦП или по прошествии планового срока процедура повторяется.

105. Такая методика установления целевых показателей состояния водных объектов дает экономически обоснованную платформу для реализации политики планомерного сокращения вредных воздействий на водные объекты, не противоречит общим принципам Конвенции-92 и Водной Директивы.

Поэтапная, тщательная оценка технико-экономической осуществимости и социальных последствий позволяет избежать постановки нереальных целей, обеспечить, может быть нескорый, но последовательный процесс улучшения состояния водных объектов. С другой стороны, предлагаемый подход позволяет детально обосновать необходимость дополнительного финансирования, в случае, когда расчетные сроки и значения КЦП не устраивают партнеров по бассейновому соглашению, или другие релевантные международные институты. Это особенно важно для развивающихся стран и стран с переходными экономиками.

106. Для реализации предлагаемых подходов может потребоваться доработка национальных нормативно-правовых и организационно-экономических основ водопользования. Наилучшей финансовой базой для реализации идеологии целевых показателей будет расчет платежей водопользователей в зависимости от согласованной стоимости комплекса мероприятий по достижению КЦП на конкретном водном объекте (расчетном участке).

VI. ВОДОСНАБЖЕНИЕ

Одним из ключевых элементов современной водной политики является сокращение удельного водопотребления в промышленности, сельском хозяйстве и в быту за счет повышения эффективности использования водных ресурсов. Мировая практика показывает, что активное побуждение водопользователей к водосбережению дает существенное сокращение негативного воздействия на природные водные объекты.

Обеспечение водосбережения, как неотъемлемого элемента комплексного подхода к управлению водными ресурсами на государственном уровне, может потребовать комплекса исследований и мероприятий по совершенствованию нормативно-правовых и экономических механизмов, обновлению системы управления, реструктуризации тарифов, а также по социальным аспектам. При этом ключевое значение имеет информирование, образование и вовлечение общественности, имеющее результатом не только бережное отношение к воде каждого человека, но также общее понимание и поддержку государственной водной политики и конкретных водохозяйственных проектов.

107. Анализ международного опыта по разработке и реализации программ водосбережения позволяет сделать несколько основных выводов [15]:

- существенную часть сокращения водопотребления дает повышение требований к водоразборной арматуре;
- меры по сокращению водопотребления, направленные на снижение пиковых значений являются наиболее экономически эффективными;
- сокращение спроса на воду на 10-20% в течение 20-30 лет является вполне реальным и самокупаемым.

108. Обобщение успешного международного опыта позволяет сформулировать следующие общие рекомендации:

По политике водосбережения

- 1) Сделать водосбережение неотъемлемой частью водной политики.
- 2) Усилить кооперацию водохозяйственных служб:
 - (a) способствовать созданию региональных, государственных и международных объединений;
 - (b) способствовать разработке базы данных «Лучшая практика водосбережения» и обеспечения доступа к ней всех заинтересованных лиц.
- 3) Реализовывать согласованную стратегию водосбережения через программы водосбережения и рационального использования водных ресурсов:

- (a) включить план водосбережения в обязательные документы при выдаче разрешений на водопользование и в документы, обосновывающие необходимость увеличения забора воды;
 - (b) разработать общие рекомендации по разработке планов водосбережения.
- 4) Установить единые государственные требования по рациональному использованию вод:
- (a) требовать установки водосберегающего санитарно-технического и пр. оборудования при новом строительстве и реконструкции на основе введения в действие соответствующих нормативно-правовых документов;
 - (b) запретить использование расточительных водных технологий в промышленности и сельском хозяйстве.
- 5) Разработать национальную программу вовлечения и информирования общественности, а также ввести соответствующие курсы в общеобразовательный процесс.
- 6) Оказывать техническое содействие в обеспечении водосбережения:
- (a) финансировать исследования по повышению эффективности использования воды;
 - (b) широко публиковать требования и возможности по водосбережению, в том числе и с помощью Интернет;
 - (c) проводить рабочие совещания и презентации по водосбережению на профессиональных совещаниях в различных отраслях.

По планированию водосберегающих мероприятий

- 1) Использовать программно-целевой подход:
- (a) оценить каким образом водосберегающие технологии смогут снизить расход воды, каковы возможные экономические и иные выгоды;
 - (b) определить подходящие общегосударственные или региональные цели по снижению водопотребления;
 - (c) оценить экологические и прочие не имеющие экономического характера выгоды при их достижении;
 - (d) выделить конкретные проекты по увеличению мощностей и пр., которые могут быть замещены или сокращены при обеспечении достаточного уровня водосбережения. Иными словами рассматривать водосбережение как дополнительный источник водоснабжения.
- 2) Выделить наиболее подходящие мероприятия по водосбережению:
- (a) использовать международный опыт;
 - (b) уделить особое внимание снижению утечек из распределительных сетей;
 - (c) развивать систему платежей, способствующую водосбережению;
 - (d) разработать меры по регулированию спроса на воду для основных типов потребителей;

- (e) уделить особое внимание мерам, направленным на снижение пиковых дневных нагрузок;
 - (f) рассмотреть меры по повышению эффективности использования воды в сантехнических приборах.
- 3) Провести оценку экономической эффективности различных водосберегающих технологий:
- (a) особое внимание следует уделять сооружениям и оборудованию, со сроками использования 10-20 лет. За этот период можно достичь ощутимого снижения капитальных затрат за счет водосбережения. В то же время такая перспектива получения выгоды не будет слишком отдаленной;
 - (b) учитывать выгоды за счет снижения стоимости услуг по водоподготовке и очистке сточных вод;
 - (c) учитывать выгоды от сокращения воздействий на окружающую среду.

VII. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ МЕХАНИЗМЫ

109. Платность признается наиболее эффективным инструментом рационального использования и полноценного воспроизводства водных ресурсов. Поэтапный переход к покрытию всех соответствующих затрат за счет платежей водопользователей является наиболее надежной основой реализации политики устойчивого водопользования. Конечно, в переходный период не исключается привлечение дополнительных финансовых ресурсов для проведения особо важных или экстренных мероприятий.

110. При всей социальной значимости как первоосновы обеспечения жизни Человека, вода признается экономическим продуктом. Стоимость воды складывается из ее ценности как извлекаемого природного ресурса (с учетом потенциальной выгоды) и затрат, необходимых для целенаправленного воспроизводства и перераспределения водных ресурсов.

111. В общем случае платежи водопользователей должны образовывать финансовые фонды, средства из которых направляются на реализацию программ достижения целевых показателей состояния водных объектов (см. п. **Error! Reference source not found.**). Эти фонды, в случае необходимости, могут пополняться и из других источников: добровольные пожертвования, займы, страховые отчисления и пр.

Размеры платежей должны стимулировать рациональное водопользование. Платеж должен быть нацелен на предотвращение загрязнения, а не на компенсацию его последствий.

112. Формирование реальной величины платежей возможно только на основе экономической оценки водно-ресурсного потенциала. Основное назначение такой оценки – дать собственнику ресурса адекватное представление о ценности объекта собственности и о факторах, влияющих на изменение этой ценности. Полная экономическая оценка должна стать базисом для формирования экономического механизма управления водопользованием как на бассейновом уровне (составление планов и программ по размещению производительных сил, схем комплексного использования и охраны водных объектов, повышение осознания нацией ценности водных объектов и др.), так и на уровне региональных экономических процессов (система платежей за водопользование, региональные планы и программы по восстановлению, охране и рациональному использованию водных объектов, лицензирование водопользования и др.).

113. Задачи экономической оценки:

- оптимизировать затраты на освоение, использование и воспроизводство водно-ресурсного потенциала как единой системы, состоящей из взаимосвязанных элементов;
- оценить эффективность водопользования, как на отраслевом уровне, так и в масштабах национальной экономики;
- отразить в национальных счетах ценность водно-ресурсного потенциала;
- измерить величину потерь, вызванных прекращением эксплуатации или ухудшением качества водно-ресурсного потенциала вследствие деградации водного объекта;
- создать материальные и финансовые предпосылки воспроизводства водно-ресурсного потенциала;
- обеспечить необходимое соотношение между различными видами использования водного объекта, рационального территориального размещения хозяйственных, социальных и охраняемых природных объектов, очередности освоения водно-ресурсного потенциала;
- стимулировать рациональное использование водных объектов.

Использование экономической оценки водно-ресурсного потенциала в качестве экономического инструмента при подготовке обосновывающих документов к соглашениям по совместному использованию и охране трансграничных водных объектов повысит обоснованность и ускорит процесс принятия решений.

VIII. ВОВЛЕЧЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ И ВОДОПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ В ПРОЦЕСС ПОДГОТОВКИ И ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ

114. Любые действия в жизненно важной сфере использования, восстановления и охраны водных объектов должны проводиться поэтапно, сопровождаться всесторонним

социально-экономическим анализом. Необходимо целенаправленно и профессионально заниматься формированием общественного мнения. Без понимания необходимости и неизбежности преобразований активной частью населения и водопользователями нельзя рассчитывать на долговременный успех.

115. Позиция органов исполнительной власти всех уровней должна быть предельно открытой: полный доступ к информации по состоянию водных объектов, качеству питьевой воды, аварийности водопровода и канализации, формированию тарифов, структуре расходов, результатам проверок водохозяйственных организаций и пр.

Властные структуры должны совершенно откровенно разъяснять населению все проблемы и опасности, подтвердить свою готовность и умение организовать выход из водного кризиса наилучшим (наиболее дешевым, эффективным и пр.) образом. Однако столь же откровенно надо разъяснить, что, по крайней мере, часть связанных с улучшением ситуации расходов ляжет на население. Другого реального пути нет. Следует акцентировать внимание на том, что социальная защищенность состоит не в практически бесплатном предоставлении «плохих» и опасных для здоровья услуг по водоснабжению и канализации при деградации рек и озер. Она заключается в предоставлении каждому достойных услуг по реалистичной цене, которую способно оплатить большинство населения, при адресной поддержке малоимущих и нуждающихся в защите, при сохранении природно-ресурсного потенциала для грядущих поколений.

116. Для реализации вынесенного в заголовок принципа следует обеспечить:

- доступность данных по состоянию водных и водохозяйственных объектов, качеству питьевой воды;
- прозрачность процедур определения тарифов, накопления и расходования средств;
- возможность участия в подготовке планов мероприятий, широкого контроля и обсуждения результатов их реализации;
- конкурсную основу заключения контрактов на подрядные работы по реализации утвержденных планов мероприятий;
- разработку соответствующих общеобразовательных и профессиональных программ обучения.

117. В рамках процесса по реализации условий Конвенции-92 выпущены Рекомендации по вовлечению и информированию общественности [16].

IX. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

118. Предложенные принципы, подходы и рекомендации призваны внести свой вклад в разработку общей стратегии реализации соответствующих положений Конвенции-92, направлены на облегчение процесса сближения позиций Сторон и выработки общих подходов к решению задач рационального использования, восстановления и охраны трансграничных водотоков.

119. Выбор основных тем, затронутых в настоящем документе, обусловлен, прежде всего, потребностями Новых Независимых Государств, развивающихся стран и стран с переходными экономиками.

Список использованных источников

1. Agenda 21: Programme of Action for Sustainable Development. Rio Declaration on Environment and Development. The final text of agreements negotiated by Governments at the United Nations Conference on Environment and Development (UNCED), 3-14 June 1992, Rio de Janeiro, Brazil.
2. Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер Нью-Йорк-Женева: ЕЭК ООН, 1994.
3. Протокол по проблемам воды и здоровья к Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 года (Лондон, 17 июня 1999 года) / Европейская Экономическая Комиссия. Европейское Региональное Бюро Всемирной Организации Здравоохранения. Совещание Сторон Конвенции по Охране и Использованию Трансграничных Водотоков и Международных Озер. (MP.WAT/2000/1-EUR/ICP/ENCO 020205/8Fin 18 October 1999)
4. Конвенция о праве несудоходных видов использования международных водотоков / Генеральная ассамблея ООН. Нью-Йорк, 1997. (A/RES/51/229)
5. The Relationship between the 1992 UNECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes and the 1997 UN Convention on the Law of the Non Navigational Uses of International Watercourses: Report of the UNECE Task Force on Legal and Administrative Aspects (Drawn up by Professor Attila Tanzi, Italy) / Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes. - Geneva, 2000.
6. Report of the second meeting held at The Hague, Netherlands, from 23 to 25 March 2000. – Meeting of the Parties to the Convention / Convention on Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes. 25 August 2000. (ECE/MP.WAT/5).
7. Directive of the European Parliament and of the Council 2000/60/EC Establishing a Framework for Community Action in the Field of Water Policy / The European Parliament – Luxembourg, 2000.
8. Second International Conference on Sustainable Management of Transboundary Waters In Europe (Poland, 21-24 April 2002) / Economic Commission for Europe; Meeting of the Parties to the Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes. – 2002. (ECE/MP.WAT/8, 12 June 2002).
9. Куковякин В.Ф. Опыт сотрудничества Российской Федерации по охране и использованию трансграничных вод. // Бюллетень "Использование и охрана природных ресурсов в России". 2001. № 11 – 12.

10. Effective water governance / Peter Rogers and Alan W. Hall; Revised August 20, 2002.
11. Towards Water Security: A Framework for Action / GWP, March 2000.
12. Report on the Sixth Session / Commission on Sustainable Development; United Nations. Economic and Social Council. Official Records, 1998. Supplement № 9. New York, 1998. (E/1998/29. E/CN.17/1998/20).
13. С.Д. Беляев, Н.Б. Прохорова, А.М. Черняев. Государственная водная политика: цель, основные направления реализации и принципы. // Водное хозяйство: проблемы, технологии, управление. 1999. №1.
14. Рекомендации по порядку заключения и реализации бассейновых соглашений. – Екатеринбург: Изд. РосНИИВХ, 2001.
15. Report of the international workshop on water conservation / Economic and Social Commission for Asia and the Pacific.- Shanghai, China, 9-11 October 2001.
16. Water management: Guidance on public participation and compliance with agreements / Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes; ECE/UNEP Network of Expert on Public Participation and Compliance. Geneva, March 2000.

Примечание: документы ЕЭК ООН могут быть найдены на веб сайте Конвенции по трансграничным водам по адресу: www.unece.org/env/water

Приложение 1

ОБЩИЙ СОСТАВ ОБОСНОВЫВАЮЩИХ И СОПРОВОЖДАЮЩИХ БАССЕЙНОВОЕ СОГЛАШЕНИЕ ДОКУМЕНТОВ

- 1) Документация, отражающая организационно-экономический механизм реализации соглашения:
 - Положение о бассейновом совете и исполнительном органе бассейнового соглашения (там, где применимо).
 - Порядок организации и финансирования совместных работ.
 - Порядок регулярного контроля состояния водного объекта и обмена информацией, а также аварийного оповещения.
 - Соглашение о поведении при аварийной ситуации.
 - Положение о взаимопроверках участников бассейнового соглашения.
 - Положение об экономической ответственности сторон за невыполнение условий соглашения (если применимо).
 - Порядок решения спорных вопросов.
 - Общие принципы информирования и вовлечения общественности и водопользователей в процесс подготовки и принятия решений.

- 2) Методическая документация, обеспечивающая единство подходов к решению поставленных задач:
 - Методика разработки и определения очередности реализации целевой бассейновой программы.
 - Методика расчета ненарушаемого (экологического) расхода в граничном створе.
 - Методика оценки состояния водного объекта и определения долгосрочных и краткосрочных целевых показателей.
 - Методика определения и компенсации ущерба при переносе загрязнений на нижерасположенные участки.

- 3) Документация, отражающая текущее состояние водоисточников, водопользования, водоохраных мероприятий и сети мониторинга в бассейне, а также цели и требования к ним, обусловленные бассейновым соглашением:
 - Оценка водохозяйственной обстановки в бассейне реки. Экологические проблемы речного бассейна.
 - Карта-схема бассейна реки с нанесением постов контроля и граничных створов, а также результатов эколого-водохозяйственного районирования.
 - Список граничных и расчетных створов по бассейну.

- Паспорт граничного створа совместного контроля за состоянием водных ресурсов.
- Распределение водных ресурсов бассейна реки в граничных створах.
- Соглашение о ненарушаемом (экологическом) расходе в граничном створе.
- Соглашение о водохозяйственных балансах в граничных створах.
- Соглашение о режиме эксплуатации бассейновых водохранилищ.
- Соглашение о безаварийном пропуске паводка.
- Соглашение по распределению транзитного стока при его дефиците.
- Карта взаимосвязи поверхностных и подземных вод, данные по отбору подземных вод, наносящему ущерб поверхностному стоку.
- Перечень критериев и долгосрочных целевых показателей состояния водного объекта.
- Целевая бассейновая программа рационального использования, восстановления и охраны водных ресурсов.
- План нормативно-правовых, организационных и инженерно-технических водоохраных и водохозяйственных мероприятий.

Приложение II

СТРУКТУРА ТИПОВОГО БАСЕЙНОВОГО СОГЛАШЕНИЯ

Преамбула

Отражаются главные факторы, являющиеся основанием и правовой базой для его заключения

Статья 1. Цели соглашения

Указываются цели и задачи соглашения

Статья 2. Зона действия бассейнового соглашения

Указывается территория бассейна реки, входящая в зону действия соглашения

Статья 3. Предмет соглашения

Указывается перечень вопросов, по которым осуществляется регулирование в рамках соглашения

Статья 4. Обязательства Сторон

Приводятся взаимные обязательства Сторон в части водоохранной и водохозяйственной деятельности на водных объектах бассейна

Статья 5. Основные направления сотрудничества

Указываются взаимные обязательства сторон по ведению мониторинга состояния водных объектов в граничных створах; долгосрочные и краткосрочные целевые показатели состояния водного объекта; ненарушаемый (экологический) расход в граничном створе; объем и режим транзитного стока; режим пропуска половодья и паводка; режим эксплуатации бассейновых водохранилищ; могут приводиться согласованные лимиты водопотребления и предельно допустимых вредных воздействий на водные объекты бассейна и пр.

Статья 6. Координационный орган бассейнового соглашения

Приводятся основные положения о составе, структуре, функциях и регламенте работы бассейнового совета

Статья 7. Экономический механизм реализации бассейнового соглашения

Указывается принимаемый Сторонами экономический механизм реализации соглашения или принципы его разработки

Статья 8. Организационный механизм реализации бассейнового соглашения

Указывается принимаемая Сторонами организационная структура для выполнения намеченных соглашением мероприятий

Статья 9. Порядок разрешения спорных вопросов

Указывается порядок разрешения споров и конфликтов, которые могут возникнуть по предмету соглашения между Сторонами

Статья 10. Проверка выполнения соглашения

Указывается порядок взаимодействия Сторон по поводу проверки выполнения обязательств

Статья 11. Срок действия соглашения и порядок выхода из соглашения

Указывается на срочность или бессрочность соглашения, а также порядок выхода любой из Сторон из соглашения

Статья 12. Присоединение к соглашению

Определяются условия, и устанавливается процедура присоединения к соглашению

Статья 13. Вступление соглашения в силу

Указывается срок вступления соглашения в силу.