



Европейская экономическая комиссия

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

Рабочая группа по комплексному управлению водными ресурсами

Седьмое совещание*

Женева, 3 и 4 июля 2012 года

Рабочая группа по мониторингу и оценке

Тринадцатое совещание*

Женева, 3 и 4 июля 2012 года

Пункт 14 предварительной повестки дня

**Проект программы работы на 2013–2015 годы и проект
перспектив осуществления Конвенции в будущем**

Проект видения развития Конвенции по трансграничным водам в будущем

Подготовлен Президиумом при помощи секретариата

Резюме

Настоящий документ был подготовлен Президиумом Совещания Сторон Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Конвенция по трансграничным водам) при поддержке секретариата. Он содержит стратегическое видение развития Конвенции в будущем. Оглядываясь назад на более чем 20 лет с момента принятия Конвенции в марте 1992 года, документ направлен на оценку прогресса, достигнутого в рамках Конвенции, и предложение некоторых стратегических элементов будущей работы.

В настоящем документе подводятся итоги достижениям в рамках Конвенции, обозначаются нерешенные проблемы, а также возможности в отношении трансграничных вод и работы в рамках Конвенции. Затем очерчены приоритеты, а

* Совместное совещание двух рабочих групп.

также наиболее важные средства их достижения.

При подготовке документа использовались идеи, результаты обсуждения и взгляды, выраженные на стратегическом рабочем семинаре о будущей работе в рамках Конвенции по трансграничным водам Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций: “Основываясь на итогах Второй Оценки и других достигнутых результатах” (Женева, 14–15 февраля 2012 года), собравшем представителей групп Сторон, партнеров, доноров и других заинтересованных лиц. Документ также основывается на дискуссиях, имевших место на предыдущих совещаниях Рабочей группы по комплексному управлению водными ресурсами и Рабочей группы по мониторингу и оценке, Президиума и других органов в рамках Конвенции (в частности, Совета по правовым вопросам и Целевой группы по водным ресурсам и климату).

Видение развития не является исчерпывающим и не охватывает всех аспектов Конвенции и ее работы – только приоритеты. Его следует рассматривать вместе и в качестве дополнения к программе работы на 2013–2015 годы (ECE/MP.WAT/WG.1/2012/L.1–ECE/MP.WAT/WG.2/2012/L.1).

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

- (a) рассмотреть и высказать свои замечания по проекту документа;
- (b) согласовать следующие шаги по завершению работы над проектом видения развития и поручить Президиуму при помощи секретариата представить его для одобрения на шестой сессии Совещания Сторон (Рим, 28–30 ноября 2012 года).

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Сильные стороны и достижения Конвенции	1–7	3
II. Нерешенные проблемы	8–9	5
III. Возможности	10–15	6
IV. Основная цель и стратегические приоритеты	16–22	7
V. Средства	23–27	9

I. Сильные стороны и достижения Конвенции

1. В течение 20-ти лет с момента принятия Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Конвенция по трансграничным водам) обеспечивает прочные правовые рамки и активную межгосударственную платформу для содействия сотрудничеству и устойчивого управления водными ресурсами в панъевропейском регионе. Ее внедрение содействует принятию лучших стратегий в области управления водными ресурсами, что привело к улучшению их общего состояния. Более того, Конвенция привела к более тесному сотрудничеству на бассейновом, региональном и международном уровнях, оказывая положительное воздействие на вопросы безопасности, борьбы с бедностью и экономической интеграции.

2. За прошедшие с 1992 года два десятилетия панъевропейский регион больше всего продвинулся с точки зрения сотрудничества в области трансграничных вод. По состоянию на сегодняшний день практически все страны региона приняли меры по установлению сотрудничества на их совместных водах, заключили двусторонние и многосторонние соглашения и учредили совместные органы по трансграничному водному сотрудничеству. Во многом этот прогресс обусловлен Конвенцией по трансграничным водам, послужившей моделью для соглашений о трансграничном сотрудничестве. Конвенция также содействовала распространению бассейнового подхода в регионе. На момент написания 37 стран-членов ЕЭК и Европейский Союз (ЕС) являются Сторонами Конвенции. Более того, Конвенция рассматривается как пример и государствами, не являющимися ее Сторонами.

3. Многие соглашения по бассейнам рек основываются на Конвенции, такие как Конвенция по сотрудничеству в области охраны и устойчивого использования реки Дунай, соглашения по Чудскому озеру и по рекам Сава, Маас (Мёз), Рейн и Шельда, все двусторонние соглашения, разработанные в середине 1990-х годов между странами Центральной и Восточной Европы, а также двусторонние соглашения между странами восточной части региона, среди которых, например, казахстанско-российские, российско-украинские и молдавско-украинские соглашения.

4. Конвенция также предоставила бесценную основу для поддержки поэтапного сближения стран Центральной и Восточной Европы, вступивших в ЕС во время расширений 2004 и 2007 годов. Основной проблемой, с которой столкнулись эти страны, была необходимость приведения их законодательства и правил в соответствие с природоохранными стандартами ЕС. Конвенция предоставила важную платформу для наращивания потенциала и обмена опытом между старыми и новыми государствами-членами ЕС.

5. Конвенция занимает центральное место в содействии распространению трансграничного сотрудничества на местах, особенно на Балканах, в Восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии. Например, благодаря разработанному руководству и организованной поддержке в рамках Конвенции, в регионе возросло сотрудничество в области совместного мониторинга и оценки, в Центральной Азии достигнут прогресс в вопросах безопасности плотин, а также собран опыт в таких вопросах как предотвращение и сокращение рисков, связанных с промышленными авариями, управление наводнениями и адаптация к изменению климата в трансграничных бассейнах.

6. За прошедшие 20 лет работа в рамках Конвенции постоянно совершенствовалась, чтобы реагировать на потребности и особые проблемы трансграничного сотрудничества. В рамках Конвенции были проведены переговоры и подписаны два Протокола: Протокол по проблемам воды и здоровья и Протокол о гражданской ответственности.

7. Эти достижения стали возможными благодаря ряду факторов успеха, на которых должна продолжаться основываться работа Конвенции в будущем:

(a) существование действенных институциональных рамок для поддержки осуществления Конвенции, а именно Совещания Сторон и его вспомогательных органов, а также их способность выявлять тенденции и готовность постоянно адаптироваться к изменяющимся потребностям и решать возникающие вопросы важные с политической точки зрения;

(b) долгосрочный характер работы в рамках Конвенции, требуемый для процессов высокого политического уровня, таких как работа по трансграничным вопросам. Это позволило обеспечить последовательность и постоянство усилий, которые со временем принесли надежные результаты. Способность объединять деятельность, как на техническом, так и на политическом уровнях также доказала свою успешность;

(c) способность производить высококачественные продукты и публикации (такие как различные руководящие документы и оценки трансграничных рек, озер и подземных вод) путем процесса широкого участия, повысившего признание, влияние и использование таких продуктов;

(d) постоянно расширяющаяся работа на местах, т.е. проекты в конкретных бассейнах рек и субрегионах, оказавшие поддержку осуществлению Конвенции на региональном, национальном и наднациональном уровнях. Конкретные результаты таких проектов предоставляют веские доказательства полезности работы в рамках Конвенции;

(e) высокий уровень вовлеченности Сторон, в частности ведущая роль Сторон, возглавляющих работу по большинству видов деятельности, а также готовность Сторон делиться опытом и оказывать взаимопомощь;

(f) важная роль Международного центра по оценке состояния вод (МЦОВ) в обеспечении Конвенции ценным оперативным подразделением;

(g) эффективные партнерства и сотрудничество, установленное с постоянно растущим числом межправительственных организаций внутри и за пределами системы Организации Объединенных Наций, а также с неправительственными организациями, включая местные и субрегиональные организации;

(h) вклад в разработку и осуществление политик на региональном и глобальном уровне, такой как процесс “Окружающая среда для Европы”, Всемирные водные форумы, Водная инициатива ЕС, Инициатива “Окружающая среда и безопасность” (Инициатива ОСБ) и деятельность сети “ООН - водные ресурсы”;

(i) упрочение связей с другими, связанными с водой, секторами и областями политики (например, биоразнообразием, управлением лесными и водно-болотными ресурсами, энергетикой и безопасностью), что расширяет политическое влияние Конвенции;

(j) предоставление Сторонами, включая некоторых новых членов ЕС и даже страны с переходной экономикой, значительных внебюджетных

финансовых ресурсов, а также неденежных вкладов в поддержку осуществления плана работы общей суммой примерно 4 млн. долларов США за период с 2010 по 2012 годы. Уровень внебюджетной поддержки вырос благодаря растущему вовлечению министерств иностранных дел и по развитию сотрудничества, признающих полезность работы в рамках Конвенции для устойчивого развития, борьбы с бедностью, стабильности и безопасности;

(k) растущее признание и повышающаяся осведомленность о Конвенции на уровне региона и за его пределами, достигнутые путем личной вовлеченности и интенсивной работы над продвижением Конвенции Председателя Президиума, членов Президиума, национальных координационных центров и секретариата.

II. Нерешенные проблемы

8. Регулярная оценка состояния трансграничных рек, озер и подземных вод предоставляет Конвенции важный инструмент для определения совместных приоритетов и проблем, отметки прогресса и информирования, руководства и стимулирования дальнейшей деятельности. *Вторая оценка трансграничных рек, озер и подземных вод*¹ выявила ряд проблем, требующих рассмотрения при определении направлений будущей работы в рамках Конвенции:

(a) воздействие в результате недостаточной управленческой деятельности, загрязнения, чрезмерной эксплуатации, неустойчивых систем производства и моделей потребления, гидроморфологических изменений, недостаточного инвестирования в развитие инфраструктуры и низкой эффективности водопользования;

(b) конкуренция между секторами водопользования, а также низкий уровень интеграции и согласованности секторальных политик. В трансграничном контексте такие конфликты могут возникать между секторами и между государствами;

(c) воздействия изменения климата на водные ресурсы, такие как увеличивающаяся частота и интенсивность экстремальных погодных явлений, и воздействия на количество и качество, а также растущие запросы разных секторов, вызванные изменением климата (например, возросшая необходимость в ирригации, растущее производство гидроэлектроэнергии для смягчения последствий изменения климата);

(d) несоответствие уровня сотрудничества во многих бассейнах для преодоления указанных выше проблем, вызванное различными причинами, включая слабые правовые и/или институциональные рамки, недостаточное осуществление совместных политик и норм и т.д.;

(e) слабая политическая воля в вопросах устойчивости и трансграничного сотрудничества, в некоторых случаях основывающаяся на (ошибочном) восприятии того, что поиск совместных решений мешает национальным интересам в большей степени, чем приносит выгоды;

(f) недостающие финансовые и кадровые ресурсы на национальном и трансграничном уровнях.

¹ Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.11.П.Е.15.

9. Кроме того, существует ряд внутренних трудностей для работы в рамках Конвенции:

(a) растущие запросы Сторон и государств, не являющихся Сторонами, о предоставлении помощи по вопросам осуществления и соблюдения, проектов на местах и т.д., которые затрудняют возможности реагирования Сторон и секретариата;

(b) сильная зависимость от внебюджетных ресурсов при рассмотрении таких запросов в совокупности со сложной финансовой ситуацией в панъевропейском регионе и сравнительно небольшим числом Сторон, вносящих вклад в финансирование;

(c) ненадлежащая осведомленность о Конвенции за пределами региона ЕЭК, которая будет основным вызовом для ее действительной глобализации;

(d) растущее число организаций, работающих в области управления трансграничными водными ресурсами, и вызванная этим необходимость в сотрудничестве и координации, чтобы избежать дублирования;

(e) высокие требования директив и процессов ЕС к государствам-членам ЕС, сокращающие возможности некоторых из них к большей вовлеченности в рамках Конвенции.

III. Возможности

10. Глобальное открытие Конвенции будет основной возможностью продвигать трансграничное сотрудничество на глобальном уровне. Более того, путем дальнейшей консолидации политической роли Конвенции, оно также будет способствовать лучшему ее осуществлению в панъевропейском регионе. Открытие Конвенции предоставит шанс для вовлечения в обмен опытом с другими регионами, а также для того, чтобы делиться опытом, учиться друг у друга, и, тем самым, еще более обогатить запас знаний Конвенции. Участие многих заинтересованных стран, не являющихся членами ЕЭК, в прошлых совещаниях в рамках Конвенции доказало полезность таких обменов.

11. Значительный опыт, накопленный за 20 лет работы в рамках Конвенции, обобщен в различных опубликованных руководствах и типовых соглашениях. Такие инструменты представляют собой важнейшую основу для дальнейшего прогресса. Они будут особенно важны в содействии распространению применения Конвенции за пределами региона ЕЭК. Руководство по внедрению Конвенции будет крайне полезным в этом отношении, также как и для новых Сторон в регионе ЕЭК. Типовые положения по трансграничным подземным водам окажут помощь Сторонам и государствам, не являющимся Сторонами, в применении Конвенции к подземным водам — сфере, которая, будучи стратегически важной, страдает от в общем более низкого уровня сотрудничества.

12. Существует тесный синергизм с водным законодательством ЕС. Директивы ЕС, относящиеся к водным ресурсам, и в частности Водная рамочная директива,² играют важную роль в гармонизации и совершенствовании управления водными ресурсами в странах-членах ЕС, тем самым, оказывая благоприятное воздействие на осуществление Конвенции. В

² Директива 2000/60/ЕС Европейского Парламента и Совета, устанавливающая рамки деятельности Сообщества в области водной политики.

то же время, Конвенция предлагает прочные рамки для сотрудничества между ЕС и странами, не входящими в ЕС, и для прогрессивного приближения к законодательству ЕС. Важная роль ЕС (как Европейской Комиссии, так и государств-членов ЕС) в содействии распространению трансграничного водного сотрудничества в других регионах мира предоставляет возможность воспроизводить такой подход синергизма.

13. Растущее понимание и признание важности «озеленения» экономики предоставит прочную основу для сотрудничества со связанными с водой секторами. Диалоги между разными секторами, такими как сельское хозяйство, гидроэнергетика и судоходство, уже начались в некоторых бассейнах, таких как Дунай, Сава и Рейн, и станут важной отправной точкой для работы Конвенции в этой области в будущем.

14. Президиумы и секретариаты многосторонних природоохранных соглашений ЕЭК все больше и больше работают вместе с целью выявления синергизма и улучшения сотрудничества, что проявляется в совместной деятельности по наращиванию потенциала, совместным публикациям и усилиям по поиску финансирования.

15. Конвенция, также благодаря своему расположению в рамках системы Организации Объединенных Наций, обладает способностью к мобилизации также государств, не являющихся ее Сторонами, которые принимают активное участие в деятельности в рамках Конвенции.

IV. Основная цель и стратегические приоритеты

16. Основная цель работы в рамках Конвенции состоит в обеспечении более обширной ратификации и более эффективного осуществления Конвенции и ее соответствующих инструментов с целью улучшения трансграничного сотрудничества, охраны и устойчивого управления водными ресурсами и связанными с ними экосистемами, а также их справедливого и разумного использования.

17. Вместе с этой основной целью работа в рамках Конвенции способствует трем измерениям устойчивого развития. Ряд стратегических приоритетов связан с достижением выше обозначенной цели.

Укрепить сотрудничество и предотвратить конфликты на трансграничном уровне

18. С возрастающим давлением на водные ресурсы отмечаются растущие трудности с доступностью, управлением и устойчивостью ресурсов, требующие более прочного сотрудничества для предотвращения потенциальных конфликтов в области водопользования. Обширная деятельность на местах в поддержку осуществления Конвенции является эффективным средством укрепления сотрудничества и диалога. Новый Комитет по осуществлению также будет выполнять важнейшую роль в этом направлении. Работа по количественной оценке преимуществ сотрудничества по-новому внесет вклад в осуществление этого приоритета. Регулярные оценки покажут достигнутый прогресс и выявят проблемные места. Возможно, потребуется разработка дополнительных инструментов и руководств.

Содействовать разумному управлению водными ресурсами путем реформирования национального водного сектора и применения интегрированного управления водными ресурсами

19. Конвенция нацелена на усиление национальных мер в области охраны и экологически обоснованного управления трансграничными поверхностными и подземными водами, поскольку надлежащее управление водными ресурсами на национальном уровне является предпосылкой для эффективного управления трансграничными водными ресурсами. Диалоги по вопросам национальной политики в области интегрированного управления водными ресурсами в рамках Водной инициативы ЕС являются ключевыми инструментами совершенствования управления водными ресурсами на национальном уровне. В то же время, вся деятельность в рамках Конвенции на трансграничном уровне оказывает благоприятное воздействие на управление водными ресурсами на национальном и местном уровнях. Работа в области мониторинга и оценки, экосистем, изменения климата, деятельности в случае наводнений, предотвращения и сокращения рисков, связанных с промышленными авариями, взаимосвязи «водные ресурсы-продовольствие-энергетика» и т.д., также предоставляет действенное руководство по совершенствованию подходов к этим вопросам на национальном уровне.

Глобальное распространение применения и осуществления Конвенции

20. Применение и осуществление Конвенции по трансграничным водам на глобальном уровне является приоритетом для содействия трансграничному сотрудничеству во всем мире. Такая глобализация высоко востребована, особенно учитывая, что обсуждение трансграничных вопросов на глобальном уровне является недостаточным. Глобальное открытие Конвенции принесет новые трудности и потребности в ресурсах. Потребуется повышение осведомленности, наращивание потенциала и деятельность на местах в регионе. Открытие также повлечет за собой растущую вовлеченность стран, не являющихся членами ЕЭК, в деятельность в рамках Конвенции, обогащая их новыми перспективами. В процессе разработки будущих программ работы необходимо будет учитывать возникающие потребности. К тому же, механизмы, обслуживающие Конвенцию и содействующие ее осуществлению, должны будут оказывать поддержку процессу глобализации.

21. Также необходимо будет прояснить взаимосвязь с Конвенцией о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 года. Конвенция по трансграничным водам будет способствовать развитию взаимодействия и координации деятельности с Конвенцией по водотокам Организации Объединенных Наций 1997 года, путем обмена опытом, собранным в рамках Конвенции по трансграничным водам, для оказания поддержки в осуществлении Конвенции 1997 года, содействуя обмену и координации между Сторонами обеих Конвенций и предлагая межправительственные рамки для проведения обсуждений по обеим Конвенциям.

Обеспечение осуществления Конвенции в условиях изменяющихся обстоятельств, таких как изменение климата и изменчивость, а также растущее демографическое и экономическое давление

22. Изменение климата и многочисленные другие факторы нагрузки, такие как рост населения, миграция, глобализация, изменяющиеся модели потребления, а также сельскохозяйственное и промышленное развитие

оказывают воздействие на водные ресурсы. Работа в рамках Конвенции продолжит рассматривать новые возникающие проблемы и тенденции в той мере, в которой они относятся к управлению трансграничными водными ресурсами. Деятельность в области водных ресурсов и адаптации к изменению климата в трансграничных бассейнах, являющаяся уникальной на международном уровне, будет расширена и выведена на глобальный уровень. Работа по взаимосвязи «водные ресурсы-энергетика-продовольствие» позволит достичь лучшего понимания взаимозависимости между проблемами водных ресурсов, энергетики и продовольствия и поможет определить взаимовыгодные решения и найти компромисс без ущерба для устойчивости.

V. Средства

Наращивание потенциала, содействие руководству, обмену опытом и повышению осведомленности

23. Значительный объем руководящего материала, рекомендаций, надлежащей практики и т.д. собран в рамках Конвенции, делая ее богатым центром обмена и распространения информации. Нарастивание потенциала для содействия использованию такого руководящего материала и укрепления управления трансграничными водами в целом будет основным средством достижения цели и приоритетов Конвенции. Осведомленность о Конвенции (и ее материале) в последние годы улучшилась, но все еще остается ограниченной. Поэтому требуются дополнительные усилия для содействия продвижению Конвенции, включая за пределами региона ЕЭК, путем определения наиболее целесообразных каналов коммуникации и распространения. Как для наращивания потенциала, так и для повышения осведомленности ключевыми будут существующие и новые партнеры (см. ниже). Координаторам работы также необходимо активно выполнять их важную роль лиц, распространяющих опыт и способствующих продвижению Конвенции. МЦОВ продолжит выполнять свою важнейшую функцию, в частности укреплять потенциал.

Сотрудничество, партнерства и синергизм

24. Партнеры всегда играли ключевую роль в осуществлении Конвенции, и Конвенция продолжит поиск взаимовыгодного сотрудничества с существующими и новыми партнерами. В частности, внедрение Конвенции на глобальном уровне не представляется возможным без дополнительного партнерства с организациями, работающими на глобальном уровне, другими региональными комиссиями Организации Объединенных Наций и организациями, работающими по проблеме управления водными ресурсами в других регионах. Укрепление сотрудничества с Глобальным экологическим фондом является приоритетом в этом отношении. Также работа над межсекторальными вопросами потребует развития новых партнерств. Сеть «ООН - водные ресурсы» предоставит важные рамки для развития таких партнерств.

Долгосрочное устойчивое финансирование

25. Устойчивое и прогнозируемое финансирование будет иметь решающее значение для будущего в рамках Конвенции. Это необходимое условие непрерывности деятельности, эффективного планирования и осуществления, а также удержания и привлечения квалифицированных сотрудников в штат

секретариата. Дополнительные ресурсы потребуются для глобального открытия Конвенции.

Институциональные рамки Конвенции

26. В целях продолжения предоставления платформы для трансграничного диалога и обмена мнениями по соответствующим политическим вопросам, Совещание Сторон продолжит внимательно изучать институциональные рамки и адаптировать их к выявленным изменяющимся потребностям. Также будет развиваться формат совещаний вспомогательных органов и иных совещаний в рамках Конвенции, в частности с учетом возможностей, предоставляемых технологическими решениями.

Программа работы в рамках Конвенции

27. Программа работы останется основным инструментом достижения согласованных целей и стратегических приоритетов в рамках Конвенции. В ней и далее, помимо прочего, будут содержаться элементы оценки, наращивания потенциала, обмена опытом, проектов по оказанию практической и правовой помощи. Отдельные виды деятельности в программе работы будут постоянно адаптироваться к развивающейся ситуации и возникающим потребностям. Необходимо будет найти баланс между обеспечением долгосрочного постоянства усилий и адаптацией к изменяющимся потребностям. Поэтому деятельность может быть прекращена, прервана, а в дальнейшем возобновлена или начата заново. В этом отношении Совещанию Сторон и его Президиуму необходимо будет проводить четкую расстановку приоритетов целей и видов деятельности.
