



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

MP.WAT/2003/11
5 September 2003

RUSSIAN
Original: ENGLISH

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 9 b) предварительной повестки дня

ОЦЕНКА ЭКСПЕРИМЕНТАЛЬНЫХ РЕЧНЫХ ПРОЕКТОВ:

**Рекомендации для будущих проектов и извлеченные уроки
для мониторинга и оценки**

Подготовлено по просьбе Рабочей группы по мониторингу и оценке
г-ном П. Дж. Чилтоном ("Бритиш джиолоджикл сервей"), г-ном Д. Дж. Ньивенхейсом
("Аркадис", Нидерланды) и г-ном Дж. Г. Тиммерманом (Международный центр
по оценке состояния вод)

1. После принятия в 1996 году Руководящих принципов мониторинга и оценки качества воды в трансграничных реках бывшая Целевая группа по мониторингу и оценке решила разработать ряд экспериментальных проектов по трансграничным рекам в регионе ЕЭК ООН. Для координации и осуществления этих экспериментальных проектов Целевая группа создала Основную группу по речным проектам. В настоящем докладе резюмируются результаты экспериментальных проектов в бассейнах пяти рек: Буг, Морава, Марош/Марос, Ипель/Иполи и Латорица/Уж.

Проекты решений

2. Совещание Сторон может пожелать:

a) одобрить рекомендации для будущих проектов и уроки, извлеченные в отношении мониторинга и оценки (приложение);

b) выразить свою признательность авторам настоящего документа и другим членам экспериментальных проектных групп за отлично проведенный анализ;

c) также принять к сведению выводы и рекомендации к настоящему документу¹, сделанные Рабочей группой по мониторингу и оценке на ее четвертом совещании (11-12 сентября 2003 года);

d) просить Рабочую группу по мониторингу и оценке принять во внимание сделанный в настоящем документе анализ при дальнейшем определении направлений деятельности по рабочему плану на 2004-2006 годы.

¹ Предварительный вариант настоящего документа был представлен Рабочей группе в качестве рабочего документа.

Приложение

РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ БУДУЩИХ ПРОЕКТОВ И УРОКИ, ИЗВЛЕЧЕННЫЕ В ОТНОШЕНИИ МОНИТОРИНГА И ОЦЕНКИ

I. ВВЕДЕНИЕ

A. Справочная информация

1. Конвенция ЕЭК ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер была принята в Хельсинки в 1992 году и вступила в силу в октябре 1996 года. В то время была создана Целевая группа по мониторингу и оценке, а Руководящие принципы мониторинга и оценки качества воды в трансграничных реках были подготовлены и опубликованы в 1996 году, став одним из первых результатов работы Целевой группы. В 2000 году Целевая группа стала Рабочей группой по мониторингу и оценке, и в том же году был проведен первый обзор Руководящих принципов.
2. После принятия в 1996 году Руководящих принципов по рекам Целевая группа решила учредить в регионе ЕЭК ООН ряд экспериментальных проектов по трансграничным рекам. Было предложено восемь речных бассейнов, и в пяти из них под эгидой Целевой группы стали осуществляться экспериментальные проекты. Для координации и осуществления этих экспериментальных проектов Целевая группа создала Основную группу по речным проектам. Ключевые особенности этих бассейнов приводятся в таблице 1. По мере того, как экспериментальные проекты стали приближаться к завершению, возникла возможность провести обзор и оценку опыта, накопленного Основной группой и проектными коллективами, и в настоящем докладе резюмируются соответствующие итоги.

B. Цели экспериментальных проектов

3. Три основные цели экспериментальных речных проектов ЕЭК ООН заключались в том, чтобы:
 - *продемонстрировать* применение руководящих принципов мониторинга и оценки трансграничных рек;
 - *оказать поддержку* странам в применении и осуществлении руководящих принципов;

- *извлечь уроки* из полученного в ходе реализации экспериментальных проектов опыта с целью выявления пробелов или слабых мест в руководящих принципах, с тем чтобы принять их во внимание при их пересмотре.

II. ПРОГРАММА РАБОТЫ

4. Программа работы по экспериментальным проектам началась в 1997 году, и основные этапы и направления деятельности, которые были первоначально запланированы по каждому экспериментальному проекту, показаны в таблице 2. На практике экспериментальные проекты завершились на этапе выработки рекомендаций в отношении усовершенствований, поскольку для осуществления рекомендаций необходимы важные решения, касающиеся организационной ответственности и дополнительного финансирования. Поэтому показанные в таблице 2 этапы 1 и 2 можно рассматривать вместе как подготовительные шаги перед фактическим осуществлением трансграничного мониторинга и оценки на этапе 3, который становится постоянным процессом (цикл мониторинга) при том условии, что в замкнутых системах регулярных обратных связей и в процессах оценки и модификации дизайна учитываются изменяющиеся функции, порядок использования, проблемы, законодательные требования и наличие средств.

4-бис. Проектные мероприятия также показаны в диаграмме 1: те из них, которые обозначены в первых пяти белых прямоугольниках, будут использованы в докладе № 2, а те, которые показаны в последних трех серых прямоугольниках, - в докладе № 3. На практике и для того, чтобы отразить различные темпы прогресса по индивидуальным проектам, спецификация информационных потребностей в отношении Буга, Моравы и Мароша/Мароса была перемещена в Доклад № 3, а доклады 2 и 3 были объединены, в том что касается Ипеля/Иполи и Латорицы/Ужа.

5. Пять экспериментальных проектов будут в скором времени завершены. Рекомендации, содержащиеся в докладе по Марошу/Маросу, Мораве и Бугу (№ 3), были завершены и будут отредактированы и опубликованы в ближайшее время. Работа над докладами по Ипели/Иполи и Латорице/Ужу еще продолжается, но будет завершена к концу 2003 года. Три остающихся первоначально разработанных экспериментальных проекта, по Тоболу, Куре и Северскому Донцу, были объединены с экспериментальным проектом по Припяти, вследствие чего возник проект по совместному использованию рек, финансируемый в рамках проектов ТАСИС ЕС и осуществляемый консорциумом "Мотт Макдональд" и "Аркадис". Эти проекты также будут завершены к концу 2003 года.

III. ОЦЕНКА

A. Процесс оценки

6. О некоторых ранних уроках, извлеченных из опыта разработки и осуществления экспериментальных речных проектов, сообщалось Адриаансе (2002 год). Во время совещания Основной группы по экспериментальным речным проектам, состоявшегося в Хельсинки в октябре 2002 года, участники согласились с тем, что, когда они встречаются в ходе осуществления проекта, они всегда находятся под давлением, связанным с необходимостью завершить задачи и доклады, и у них нет времени должным образом осмыслить извлеченные уроки. Поэтому было решено провести семинар, специально предназначенный для оценки экспериментальных проектов и извлеченных из них уроков, и такой семинар состоялся в Биддингезене, Нидерланды, в мае 2003 года. На этом семинаре был также представлен и обсужден опыт осуществления проектов ТАСИС, и он был использован в настоящей оценке. В этом докладе и связанном с ним документе, подготовленном для конференции по конкретно ориентированному мониторингу IV (см. документ MP.WAT/2003/12), изложены основные выводы этого семинара в виде извлеченных уроков для будущих проектов подобного рода и размышления о последствиях для трансграничного мониторинга и оценки.

B. Уроки, извлеченные из подготовки проектов

7. Первый важный урок, который можно извлечь из осуществления экспериментальных речных проектов, заключается в том, что они потребовали гораздо больше времени, чем первоначально предполагалось; предлагаемый трехлетний график был продлен до пяти или шести лет. На то есть несколько причин. Во-первых, потребовалось значительное время для того, чтобы заручиться необходимыми политическими обязательствами на высоком уровне в соответствующих учреждениях участвующих стран в период перехода и перемен. В такой общей ситуации, характеризующейся организационными переменами, экологический сектор имеет множество заинтересованных организаций, и выявление сторон, которые готовы участвовать в трансграничном мониторинге и оценке на национальном, провинциальном или районном уровнях, оказалось нелегкой задачей, потребовавшей времени. Для разъяснения концепций трансграничного мониторинга и оценки, изложенных в руководящих принципах, которые были новыми и непростыми для тех сторон бассейнов, которые должны оказать необходимую поддержку для проектов, потребовались значительное время и усилия. Все проектные группы подчеркнули необходимость решительной приверженности со стороны официальных органов, и в этой связи в оценке рекомендуется, чтобы:

- *меморандум о взаимопонимании между партнерами, имеющий важное значение, разрабатывался и подписывался на раннем этапе такого проекта.*
8. Этому может способствовать:
- *установление связей между проектом и существующими в бассейне двусторонними и международными комиссиями;*
 - *вовлечение в проект всех заинтересованных сторон с самого его начала.*
9. Одним из факторов, обуславливающих задержку в получении обязательств, является неуверенность, которую испытывают организации и участники относительно того, что от них требуется. Поэтому рекомендуется, чтобы:
- *проекты такого рода имели достижимые цели и четкие и реалистичные круги ведения, которые в то же время обладали бы достаточной гибкостью, с тем чтобы учитывать специфические особенности данного бассейна.*
10. Некоторые из этих особенностей суммируются в таблице 1 и включают ряд стран-партнеров, доли в бассейне, политическое, социальное, организационное и экономическое положение партнеров и физический характер самого бассейна.

C. Уроки, извлеченные из организации проектов

11. Претворить в жизнь первоначальное намерение, заключавшееся в том, чтобы экспериментальные проекты поддерживались значительными внешними финансовыми средствами, оказалось невозможно. Это привело к некоторым задержкам в осуществлении проектов, поскольку партнеры ожидали средств, которые не поступили. Более того, это означало, что мероприятия по проектам главным образом или полностью осуществлялись силами имеющихся сотрудников, причем все они уже имели множество других задач и обязательств в рамках своих собственных организаций, которые и без того зачастую были недоукомплектованы и не имели достаточных средств. Это означало, что уделять время и ресурсы на экспериментальные проекты и обеспечивать постоянное участие в деятельности групп выделенных на эти цели сотрудников было нелегко. Хотя это создает больше или меньше трудностей для всех стран, участвующих в осуществлении экспериментальных проектов, решению этой проблемы могут отчасти способствовать хорошие связи между партнерами и взаимная поддержка, и при этом ясно, что:

- *необходимо создавать функциональные группы по осуществлению проектов, но эта задача требует много времени;*
- *необходимо привлекать лиц соответствующего уровня ответственности и полномочий, хотя собрать их вместе может быть нелегко, если они находятся на различных организационных и политических уровнях в странах-партнерах;*
- *регулярные совещания и семинары как в рамках проектов, так и между проектами необходимы для развития сотрудничества, взаимного доверия, обмена идеями и данными, а также общего понимания целей и концепций проектов, часть которых могут быть новыми.*

12. Регулярные встречи групп, занимающихся осуществлением экспериментальных проектов, и советников Основной группы также содействовали прогрессу в рамках общей проектной структуры (Таблица 2 и Диаграмма 1). Для этого:

- *важное значение имеет четкая и согласованная структура проекта, с определенными этапами, задачами и порядком отчетности;*
- *в рамках этой структуры необходимы начальный этап и первоначальный доклад для определения целей проекта, структуры и сроков выполнения, а также проектных групп и их обязанностей.*

13. Опытным консультантам удалось разъяснить содержащиеся в руководящих принципах такие новые идеи и концепции, как сфокусированность на потребностях в информации и рамках ДСДСВР и использование подхода, предполагающего деятельность в масштабах всего бассейна, а также поставить проекты в их более широкий международный контекст.

14. Хотя отчетность представляла собой одну из основных задач, общая структура докладов, которая модифицировалась и развивалась в ходе осуществления проекта, помогала проектным группам собирать информацию, необходимую для решения своих задач. Проектные группы получили ценный опыт по составлению докладов и согласованию общего языка и терминологии. Однако, хотя использование английского языка для докладов по основным проектам облегчало внутреннее распространение, оно серьезно ограничивало их циркуляцию в участвующих странах, особенно на политическом и организационном уровнях. Это является серьезным сдерживающим

фактором в том, что касается осуществления проектных рекомендаций, призванных добиться лучшего трансграничного мониторинга и оценки, и:

- *английский язык является основным рабочим языком общения в рамках проектных групп и между ними, но для того, чтобы заручиться политическими гарантиями осуществления, ключевые проектные компоненты должны быть изложены на национальных языках.*

15. Последний очевидный урок, связанный с опытом осуществления проектов, заключается в том, что некоторые семинары и совещания следует проводить в самих бассейнах. Совместные обзоры и поездки на места еще больше содействовали обмену информацией, помогли найти отсутствующую информацию и, что более важно, начали менять представления о мониторинге и оценке:

- *совместные поездки проектных групп на места, обзоры и общая выборка имеют важное значение.*

16. Кроме того, совместные поездки на места могут принести множество социальных, организационных и технических выгод и в значительной степени улучшить общение, понимание и доверие между трансграничными партнерами.

D. Уроки, извлеченные из опыта осуществления экспериментальных проектов по трансграничному мониторингу и оценке

17. Хотя многие из вышеизложенных практических замечаний и рекомендаций не имеют конкретного характера и распространяются на международные проекты в целом, из опыта осуществления экспериментальных проектов, тем не менее, было извлечено несколько уроков, имеющих важное значение для трансграничного мониторинга и оценки. Эти уроки резюмируются ниже, и многие из них в свое время станут рекомендациями для следующего пересмотра руководящих принципов.

18. Ожидания, связанные с экспериментальными проектами, были во многом различными, и участники не надеялись на широкий охват руководящих принципов:

- *существующие представления о требованиях мониторинга зачастую являлись скорее узкими, а более широкий процесс оценки качества воды не был достаточным образом понят.*

19. Использование подхода, связанного с информационными потребностями, рассмотрение функций и проблем, а также концепция цикла мониторинга (которая образует основу для руководящих принципов ЕЭК ООН) были новыми для многих участников экспериментальных проектов. Проектные группы пришли к выводу о том, что:

- *выведение показателей из информационных потребностей в рамках системы "движущая сила - давление - состояние - воздействие - реагирование" (ДСДСВР) оказалось делом нелегким, и необходимы дополнительные указания с практическими примерами.*

20. Очевидно, что анализ функций, видов использования и вопросов, связанных с водопользованием (Таблица 2 и Диаграмма 1), потребовал от проектных групп рассмотрения бассейнов в целом и оценки пространственного распределения функций и проблем в отношении основной реки и ее притоков. Поэтому:

- *основная польза проектов и руководящих принципов заключалась в том, что в них использовался подход, охватывавший весь бассейн реки, тогда как раньше основное внимание уделялось качеству воды на границе.*

21. Одно важное последствие использования подхода, охватывающего весь бассейн, и должного учета соответствующих геологических и гидрологических особенностей заключалось в том, что:

- *необходимость учета взаимодействия грунтовых и поверхностных вод с количественной и качественной точек зрения часто упускалась из виду, но оба эти аспекта могут играть важную роль и влечь за собой значительные последствия.*

22. Учитывая широкий ряд особенностей экспериментальных проектов (Таблица 1) и различные уровни технических и организационных возможностей и финансовых ресурсов:

- *следует уделять больше внимания использованию индивидуальных подходов и "поэтапного" осуществления усовершенствованных мониторинга и оценки.*

23. Основная директива ЕС о водных ресурсах (РДВ) стала главным фактором в мониторинге и оценке во время осуществления экспериментальных проектов, и многие члены различных проектных групп стали непосредственно участвовать в проводимой в их странах работе по подготовке к принятию РДВ. Сопоставляя подходы, используемые ЕС

и ЕЭК ООН, проектные группы предложили, что при осуществлении в будущем мероприятий по мониторингу и оценке в рамках Конвенции будет необходимо:

- *уделять еще больше внимания использованию подхода, охватывающего весь бассейн;*
- *уделять больше внимания анализу факторов давления и воздействия;*
- *принять концепцию измененных водоемов;*
- *приложить значительные усилия для разработки более совершенных экологических оценок;*
- *уделять большее внимание гидрогеологическим компонентам;*
- *установить четкие взаимосвязи между отобранными параметрами, основанными на информационных потребностях и на указанных в РДВ основных загрязнителях.*

24. Вместе с уроками, изложенными выше, будет необходимо рассмотреть возможность включения этих соображений в руководящие принципы ЕЭК ООН при их последующих пересмотрах. Таким образом, несмотря на то, что руководящие принципы следует рассматривать как изменяющиеся в интересах удовлетворения меняющихся на протяжении времени требований, они тем не менее представляют собой надежную основу для оценки существующих программ трансграничного мониторинга и оценки в пяти экспериментальных проектах и внесения в эти программы усовершенствований.

Справочные материалы

Adriaanse, M. 2002. Lessons learned from pilot projects under the UN ECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes. Вторая Международная конференция по устойчивому управлению трансграничными водами в Европе, Мендзыздое, Польша (см. также <http://www.unece.org/env/water/meetings/conf2.htm>).

Таблица 1. Краткая характеристика пяти экспериментальных проектных бассейнов

Бассейн	Буг	Морава	Муреш/Марос	Ипель/Иполи	Латорица/Уж
Площадь (км ²)	39 400	26 580	28 310	5 171	3 129/2 644
Страны	Украина (28%) Беларусь (23%) Польша (49%)	Чешская Республика (78%) Словакия (8%) Австрия (14%)	Румыния (93%) Венгрия (7%)	Словакия (71%) Венгрия (29%)	Украина (85%) Словакия (15%)
Положение бассейна	Приток Вистулы	Приток Дуная	Приток Тисы, часть бассейна Дуная	Приток Дуная	Притоки Бодрога, который впадает в Тису
Длина границ	PL/UA - 195 PL/BY - 175	CZ/SK - 40 км SK/AT - 70 км	Нет, течет из Румынии в Венгрию	SK/HU - 123	Нет, обе текут из Украины в Словакию
Средний расход водосброса (м ³ /сек.)	157	119	155	19	34/31
Плотность населения (/км ²)	Украина - 182 Беларусь - 60 Польша - 63	Чешская Республика - 130 Словакия - 94	Румыния - 83 Венгрия - 73	Словакия - 57 Венгрия - 70	Очень низкая
Крупные города	Львов, Брест	Брно	Нет	Нет	Нет
Отличительные особенности	Впадает в Зегжиньское озеро, которое снабжает водой Варшаву	Австрия не участвовала	Горные и промышленные разработки в бассейнах некоторых притоков		В основном заболоченные территории

Примечание: BY - Беларусь, CZ - Чешская Республика, HU - Венгрия, PL - Польша, SK - Словакия, UA - Украина.

Таблица 2. Этапы и мероприятия в рамках экспериментальных речных проектов

Этап	Вид деятельности	Доклад
1. Начало	<ul style="list-style-type: none"> • Подготовка и согласование меморандума о договоренности (МД) • Подготовка предложения о финансировании • Создание проектных групп и определение организационных обязанностей • Разработка плана работы и подготовка первоначального доклада 	<p>Доклад № 1</p> <p>Первоначальный доклад</p>
2. Анализ потребностей в области мониторинга и оценки	<ul style="list-style-type: none"> • Составление кадастров бассейнов и определение основных видов водопользования • Обзор и оценка существующих законов • Проведение первоначальных обзоров качества воды и пересмотр существующих качественных данных • Составление перечней загрязняющих видов деятельности • Определение основных проблем, связанных с качеством воды и водопользованием • Соответствующие определения потребностей в информации 	<p>Доклад № 2</p> <p>Определение и обзор проблем в области водопользования</p> <p>Доклад № 3</p>
2. Выработка рекомендаций	<ul style="list-style-type: none"> • Оценка способности существующего мониторинга удовлетворять эти потребности • Разработка стратегий в области мониторинга и оценки • Рекомендуемые усовершенствования и подготовка смет расходов 	<p>Рекомендации по усовершенствованию мониторинга и оценки</p>

3. Осуществление	<ul style="list-style-type: none">• Переработка программ мониторинга• Претворение в жизнь рекомендованных методологий взятия проб и проведение анализа, обработки данных и обмена ими• По мере необходимости, приобретение дополнительного оборудования• Разработка программ обеспечения качества• Профессиональная подготовка требуемых сотрудников на всех уровнях• Обеспечение того, чтобы докладами о качестве воды могли пользоваться все заинтересованные стороны	Выходит за рамки экспериментальных проектов
------------------	--	---

Диаграмма 1. Шаги подготовительного этапа экспериментальных речных проектов

