



Европейская экономическая комиссия

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

Пятая сессия

Женева, 10–12 ноября 2009 года

Пункт 5 е) предварительной повестки дня

**Комплексное управление водными ресурсами
и связанными с ними экосистемами –
Водная инициатива Европейского союза и
диалоги по вопросам национальной политики**

Доклад о ходе проведения диалогов по вопросам национальной политики в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии

Записка секретариата

Резюме

С конца 2006 года диалоги по вопросам национальной политики в области комплексного управления водными ресурсами, являющиеся одним из основных оперативных инструментов Водной инициативы Европейского союза, проводятся при участии Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН) в качестве стратегического партнера в соответствии с требованиями Рамочной директивы по воде Европейского союза и Конвенции и Протокола по проблемам воды и здоровья. Европейская комиссия обеспечивает основное финансирование. В настоящее время в диалогах участвуют Армения, Кыргызстан, Республика Молдова и Украина. Данные диалоги привлекли к себе внимание Таджикистана, Азербайджана, Грузии и Туркменистана. В этих странах данный процесс будет начат в 2010 году. В документе рассматривается ход проведения диалогов по вопросам национальной политики, анализируется роль Сторон и секретариата ЕЭК ООН в этом процессе, изучаются вопросы управления и финансирования, излагается ряд извлеченных уроков и предлагаются проекты решений для принятия Сторонами.

I. Справочная информация и предлагаемое решение Совещания Сторон

1. Водная инициатива Европейского союза (ВИЕС) и ее компонент, касающийся стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА), была выдвинута на Всемирной встрече на высшем уровне по вопросам устойчивого развития в Йоханнесбурге (Южная Африка) в 2002 году. Основной целью ВИЕС является поддержка действий стран по достижению связанных с водой Целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, в отношении комплексного управления водными ресурсами (КУВР) и в области водоснабжения и санитарии. Диалоги по вопросам национальной политики (ДНП) являются основным оперативным инструментом ВИЕС и в основном финансируются Европейской комиссией.

2. Процесс ДНП по КУВР служит укреплению правовой, институциональной и управленческой основы в соответствии с принципами Конвенции, Протокола по проблемам воды и здоровья, Рамочной директивы по воде Европейского союза (ЕС) и других инструментов ЕЭК ООН и ЕС. Процесс также опирается на возглавляемые ЕЭК ООН программы в области водных ресурсов в субрегионе ВЕКЦА.

3. На своей четвертой сессии (Бонн, Германия, ноябрь 2006 года) Совещание Сторон Конвенции одобрило роль секретариата ЕЭК ООН в качестве ключевого стратегического партнера в отношении реализации процесса ДНП по КУВР¹ (см. ECE/MP.WAT/2006/6). Настоящее решение было подтверждено Совещанием Сторон Протокола по проблемам воды и здоровья на его первой сессии (Женева, 17–19 января 2007 года; ECE/MP.WH/2/Add.4 – EUR/06/5069385/1/Add.4). Оба Совещания Сторон поручили секретариату проинформировать соответствующие органы Конвенции и Протокола о ходе работы в данной области, что будет содействовать налаживанию синергизма между этими двумя договорами.

4. С 2006 года ЕЭК ООН проводит ДНП в четырех странах: Армении, Кыргызстане, Республике Молдове и Украине. На своем третьем и четвертом совещаниях Рабочая группа по комплексному управлению водными ресурсами рассмотрела достигнутый прогресс в проведении ДНП. Она подчеркнула, что темы, отобранные для диалогов, и конкретная цель (цели) имеют ключевое значение для всех стран ВЕКЦА с точки зрения достижения связанных с водой Целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия.

5. Совещание Сторон, возможно, пожелает:

а) признать, что ДНП служит полезным дополнением текущей работы по КУВР согласно Конвенции и обеспечивает прекрасную возможность для активизации осуществления Конвенции и Протокола;

б) положительно отметить глубокую приверженность и заинтересованность стран ВЕКЦА, которые проявляются в участии официальных лиц высокого уровня из различных секторов в процессе ДНП.

¹ Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) через свою Целевую группу по программе природоохранных действий играет роль ключевого стратегического партнера по вопросам водоснабжения и санитарии.

c) принять решение продолжить процесс политических диалогов после пятой сессии Совещания Сторон Конвенции и включить соответствующие мероприятия в план работы на 2010–2012 годы;

d) приветствовать намерение большего числа стран ВЕКЦА присоединиться к данному процессу и отметить, что это потребует дополнительных ресурсов на проведение мероприятий сверх имеющихся внебюджетных взносов Европейской комиссии;

e) предложить Сторонам Конвенции рассмотреть вопрос о выделении дополнительного финансирования на данные мероприятия, включая взносы "натурой" путем направления экспертов и заключения соглашений о сотрудничестве, в соответствующих случаях, или с использованием других механизмов оказания поддержки, подчеркнув при этом высокую затратоэффективность ДНП;

f) положительно оценить высокую ответственность секретариата ЕЭК ООН при оказании ключевых услуг его партнерам в регионе ВЕКЦА и поручить ему продолжить играть роль ключевого стратегического партнера процесса ДНП в странах ВЕКЦА;

g) призвать другие Стороны Конвенции рассмотреть вопрос о совместном председательстве вместе с Румынией в Рабочей группе по ВИЕС для ВЕКЦА в период 2010–2012 годов.

II. Ключевые роли Сторон Конвенции и секретариата

6. Ключевые роли Сторон Конвенции и секретариата ЕЭК ООН в процессе ДНП связаны с осуществлением одного или нескольких основополагающих элементов КУВР:

a) создание стимулирующей среды в виде соответствующих программ, стратегий и законодательства для обеспечения устойчивого освоения водных ресурсов и управления ими;

b) создание институциональной основы, содействующей осуществлению данных программ, стратегий и законодательства;

c) создание инструментов управления, требуемых институциональной основой для выполнения институциональных задач;

d) решение кросс-секторальных вопросов, таких как финансирование, укрепление потенциала, повышение осведомленности, информирование заинтересованных сторон и консультации.

7. С этой целью под эгидой Конвенции и ее Протокола по проблемам воды и здоровья были разработаны и в настоящее время используются технические и стратегические руководящие документы. Они включают в себя руководящие документы по установлению целей и контрольных сроков в области устойчивого управления водными ресурсами, безопасного водоснабжения и канализации, адаптации к климатическим изменениям в водном секторе, устойчивой борьбы с наводнениями, мониторинга и оценки водных ресурсов, совместных органов (включая их национальные составляющие, такие как организации и советы речных бассейнов), привлечения общественности к управлению водными ресурсами и схем оплаты экосистемных услуг.

8. Вторая ключевая роль вытекает из руководимых ЕЭК ООН проектов в области водных ресурсов, осуществляемых с такими организациями, как Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Региональный экологический центр для Центральной Азии (РЭЦЦА) и международные комиссии речных бассейнов. Эти проекты охватывают широкое разнообразие вопросов, включая безопасность плотин, управление качеством воды и трансграничные информационные системы, а также создание и поддержка международных организаций по речным бассейнам (например, Днестр, Чу-Талас), чьи результаты и опыт заложили прочную основу для процесса ДНП.

9. Третья ключевая роль вытекает из текущих возглавляемых ЕЭК ООН ДНП (в Армении, Кыргызстане, Республике Молдова, Украине), результатом которых стала разработка пакетов политических мер (например, нормы сброса сточных вод, круг ведения советов речных бассейнов и подходы к применению принципов Рамочной директивы по воде ЕС), которые будут предложены другим странам, которые приступят к процессу ДНП с 2010 года.

10. Четвертая ключевая роль связана с предусмотренными в рамках Протокола по проблемам воды и здоровья механизмами, которые позволяют странам ВЕКЦА пользоваться услугами созданного Специального механизма содействия проектам, целью которого является оказание помощи странам в разработке проектов международной поддержки ("неинфраструктурные проекты") и облегчение доступа к источникам финансирования.

11. Пятая ключевая роль заключается в координации с другими партнерами. ЕЭК ООН уже заключила соглашение о скоординированном подходе между процессом ДНП и текущими проектами TACIS², например проектами, касающимися управления водными ресурсами в западных странах ВЕКЦА и Центральной Азии. Координированный подход между ЕЭК ООН, Европейской комиссией, ОЭСР и ПРООН позволил выработать рамки для совместных действий в области водных ресурсов в Центральной Азии. Последний документ является "динамичной программой", которая обновляется в свете предстоящих связанных с водой мероприятий и проектов в Центральной Азии.

12. Шестая ключевая роль связана с финансовой поддержкой и поддержкой натурой процесса НПД Сторонами Конвенции. При проведении ДНП по КУВР ЕЭК ООН опирается исключительно на внебюджетные ресурсы, предоставляемые в рамках соглашений о грантах/взносах с Европейской комиссией (Европейское сообщество является Стороной Конвенции), а также на финансовый взнос Эстонии в 2008 году. Стороны Конвенции также делают взносы натурой, такие как оказание экспертами консультационных услуг в ходе совещаний ДНП и экспертной помощи в разработке пакетов политических мер. Примеры включают в себя помощь двух стран по советам речных бассейнов и борьбе с наводнениями, а также заключение соглашения о сотрудничестве в области технической помощи между французским водохозяйственным органом и Арменией.

² Техническая помощь Содружеству Независимых Государств.

III. Основные мероприятия, достижения и перспективы стран

13. Хотя процесс ДНП в странах ВЕКЦА касается отражающих специфику этих стран тем, основополагающие принципы являются одинаковыми для всех участвующих стран, а именно – совершенствование КУВР в соответствии с Конвенцией, Протоколом по проблемам воды и здоровья, Рамочной директивой по воде и другими инструментами ЕЭК ООН и ЕС.

A. Отражающие специфику стран темы, связанные с комплексным управлением водными ресурсами

14. Процессе ДНП в Армении, который был начат в конце 2006 года, помогает разработке принципов КУВР в соответствии с Рамочной директивой по воде и соответствующими конвенциями и другими международными соглашениями с уделением особого внимания финансовым вопросам. Это включает в себя проведение пилотных мероприятий в бассейнах. Процесс ДНП в Армении будет продолжаться по меньшей мере до 2010 года.

15. В Кыргызстане процесс ДНП, начатый в середине 2008 года, содействует укреплению основы КУВР с целью обеспечения устойчивого использования водных ресурсов. В настоящее время в центре его внимания находится вопрос о создании совета по речному бассейну реки Чу. На более поздней стадии ДНП будет также охватывать вопросы устойчивого использования водных ресурсов с учетом тематики изменения климата, защиты водных экосистем, а также проблемы воды и здоровья. Они будут включать в себя трансграничные проблемы, особенно в бассейнах рек Чу и Талас. РЭЦ-ЦА выразил желание обменяться своим опытом, особенно в процессе ДНП в Кыргызстане, в отношении оплаты экосистемных услуг в бассейне озера Иссык-Куль. Процесс ДНП в Кыргызстане продлится по меньшей мере до 2011 года.

16. Процесс ДНП в Республике Молдова содействует и облегчает осуществление принципов Рамочной директивы по воде и Конвенции в увязке с вопросами финансирования. Были разработаны и одобрены правительством или находятся в стадии утверждения новые правительственные постановления в области сброса сточных вод, планы по созданию органов управления речными бассейнами и советы речных бассейнов, а также планы действий по обеспечению безопасного водоснабжения. Процесс ДНП продлится по меньшей мере до 2010 года.

17. В Украине процесс ДНП, начатый в конце 2007 года, содействует укреплению правовой, институциональной и управленческой основ с тем, чтобы водохозяйственные органы, организации речных бассейнов и другие связанные с водными ресурсами субъекты могли лучше справляться с задачами, выдвигаемыми на повестку дня изменением и изменчивостью климата. Он также оказывает поддержку разработке реформ и адапционных мер (например, адаптации управления водными ресурсами к изменению климата, обеспечению безопасного водоснабжения и адекватной санитарии в условиях изменения климата). Процесс ДНП в Украине продлится по меньшей мере до 2010 года и позволит создать фактологическую базу по вопросам изменения климата, а также разработать проект плана реализации мер по адаптации к изменению климата в области управления водными ресурсами.

18. Ожидается, что процесс ДНП начнется в Азербайджане, Грузии, Таджикистане и Туркменистане в 2010 году. Предварительные дискуссии с представителями стран свидетельствуют об их предпочтениях в пользу следующих специфичных для стран тем:

а) в Азербайджане ДНП должен быть сосредоточен на вопросах управления трансграничными водами в бассейне Алазани, который расположен на территории Азербайджана и Грузии;

б) в Грузии ДНП должен быть сосредоточен на двух конкретных темах, а именно: i) плане обеспечения устойчивого управления водными ресурсами, безопасного питьевого водоснабжения и адекватной санитарии; и ii) вопросах управления трансграничными водами в бассейне Алазани, который расположен на территории Азербайджана и Грузии;

с) в Таджикистане ДНП будет содействовать укреплению основы для КУВР на местном, национальном и трансграничном уровнях; последний уровень может предусматривать проведение совместных мероприятий с Кыргызстаном;

д) в Туркменистане особое внимание будет уделяться вопросам политики КУВР в отношении речных бассейнов страны, в частности трансграничных бассейнов рек Мургаб и Теджен. Кроме того, вопросы для обсуждения в рамках процесса ДНП будут, в частности, охватывать вопросы сокращения темпов утраты водных ресурсов и повышения эффективности их использования, новых технологий мониторинга водных ресурсов, орошения в целях сельского хозяйства, укрепления потенциала сотрудников министерств, агентств и водопользователей (включая крестьян). В целях удовлетворения конкретных потребностей, выявленных на национальном уровне компетентными органами, будут также рассмотрены вопросы водоснабжения и санитарии.

В. Достижения в рамках процесса диалогов по вопросам национальной политики

19. Результаты ДНП включают в себя реализованные пакеты политических мер в следующих областях:

а) законодательные акты:

i) Постановление Правительства Республики Молдова об условиях сброса городских сточных вод, принятое 10 октября 2008 года;

ii) проект постановления о порядке осуществления вышеупомянутой законодательной нормы (запланированный на 2010 год);

iii) проект постановления Правительства Республики Молдова о составе и деятельности советов речных бассейнов, подготовленный в октябре 2008 года и распространенный среди правительственных ведомств в рамках подготовки к его утверждению Правительством;

б) министерские постановления:

- i) постановление водного департамента Министерства сельского хозяйства, водных ресурсов и обрабатывающей промышленности Кыргызстана о составе и деятельности речного бассейнового совета по бассейну реки Чу, рассмотренное на первом заседании Руководящего комитета в октябре 2008 года и подготовленное в окончательном варианте на втором совещании в июне 2009 года; ожидается, что его подготовка в качестве министерского постановления будет завершена в ходе 2009 года;
- c) стратегические документы:
 - i) проект стратегии по осуществлению принципов Рамочной директивы ЕС по воде в Армении, который до сих пор состоял из трех взаимосвязанных пакетов политических мер:
 - a. базовые условия для КУВР в речном бассейне Мармарик, одобренные в марте 2008 года;
 - b. описание желаемых условий для видов и функций водопользования в бассейне реки Мармарик, принятое в октябре 2008 года;
 - c. описание мер, итогов общественных консультаций и предварительной сметы расходов, принятое в октябре 2008 года;
- d) планы осуществления:
 - i) планы осуществления мер в целях устойчивого управления водными ресурсами, обеспечения безопасного питьевого водоснабжения и адекватной санитарии были приняты Арменией в июне 2009 года, Кыргызстаном в июне 2009 года, Республикой Молдова в июне 2008 года и Украиной в апреле 2008 года;
- e) рекомендации и документы по надлежащей практике:
 - i) рекомендуемая практика в области адаптации к изменению климата в водном хозяйстве Украины, рассмотренная на совещании Руководящей группы в 2008 году, может быть утверждена в ходе 2010 года.

IV. Управление и финансирование

A. Управление на национальном и региональном уровнях

20. На национальном уровне процесс ДНП обычно проводится под руководством Министра окружающей среды или Председателя Государственного водохозяйственного комитета. В соответствующих странах были созданы национальные руководящие комитеты, в состав которых входят представители всех соответствующих ведомств (как правило, на уровне заместителей министра), агентств и учреждений (включая научные и академические) и неправительственных организаций (НПО). Поскольку одной из важных целей процесса ДНП является реализация пакетов политических мер, такое широкое представительство имеет ключевое значение во всех

странах. Представители ЕЭК ООН, Европейской комиссии и ОЭСР, а также ПРООН, доноры проектов (например, Германское общество технического сотрудничества (GTZ), Швейцарское агентство по вопросам развития и сотрудничества) и две компетентные заинтересованные стороны обычно участвуют в совещаниях руководящих комитетов³.

21. На региональном уровне действуют два официальных органа, работающие во взаимной увязке, в функции которых входят управление, надзор и/или оценка: а) Рабочая группа по ВИЕС для ВЕКЦА и б) Совещание Сторон Конвенции:

а) надзор за работой в рамках процесса ДНП осуществляет Рабочая группа по ВИЕС для ВЕКЦА, которая проводит свои совещания по меньшей мере один раз в год и председателем которой в настоящее время является Румыния. Рабочая группа по ВИЕС для ВЕКЦА объединяет в своем составе старших должностных лиц из стран ВЕКЦА, отвечающих за вопросы водопользования, ключевых доноров, международные финансовые учреждения, НПО и частный сектор. Председатель Рабочей группы по ВИЕС для ВЕКЦА⁴ опирается в своей работе на поддержку консультационного органа, в состав которого входят Европейская комиссия, технический секретариат ВИЕС для ВЕКЦА, ключевые доноры (например, государства – члены ЕС) и ЕЭК ООН и ОЭСР в качестве стратегических партнеров в процессе ДНП. Данная Рабочая группа определяет направления работы (например, ежегодные планы работы, опирающиеся на рекомендации стран-партнеров) и дает руководящие указания по отбору стран для проведения ДНП. Эта Рабочая группа также осуществляет мониторинг и надзор за процессом ДНП и его результатами;

б) Совещание Сторон Конвенции (включая ее Рабочую группу по комплексному управлению водными ресурсами), совместно с ключевыми представителями "стран диалога" служит платформой для обмена опытом этих стран с другими странами ВЕКЦА, а также странами Западной и Юго-Восточной Европы. Стороны также принимают решения в отношении участия ЕЭК ООН, дают руководящие указания по отбору "стран диалога" и осуществляют мониторинг и надзор за процессом ДНП и его итогами.

В. Финансирование процесса диалога

22. Процесс ДНП финансируется в основном Европейской комиссией. Ее взносы являются средством осуществления процесса ДНП и не рассматриваются в качестве механизма финансирования технических проектов.

23. В ходе процесса ДНП могут разрабатываться описания технических проектов, примером которых могут служить планы по устойчивому управлению водными ресурсами, обеспечению безопасного питьевого водоснабжения и адекватной санитарии в Армении, Кыргызстане, Республике Молдова и Украине. Для реализации технических проектов, которые являются одним из конкретных результатов процесса ДНП, существуют два рода механизмов: а) механизмы финансирования в рамках программы TACIS ЕС и схожие схемы

³ Дополнительную информацию о структуре управления можно найти в документе "Водная инициатива Европейского союза и диалоги по вопросам национальной политики: отчет о ходе проведения диалогов по национальной водной политике (ECE/MP.WAT/WG.1/2008/8).

⁴ В настоящее время Председателем Группы является Румыния; пока ни одна страна не заявила о своей готовности взять на себя обязанности сопредседателя.

финансирования; и b) Специальные механизмы содействия проектам согласно статье 14 Протокола по проблемам воды и здоровья.

24. Последние события в Европейской комиссии свидетельствуют о том, что новые проекты, разрабатываемые и реализуемые в рамках ее программ внешнего сотрудничества в области управления водными ресурсами, должны координироваться с мероприятиями процесса ДНП.

25. В целях осуществления деятельности в период 2006–2008 годов были заключены соглашения о грантах между Европейской комиссией и ЕЭК ООН на общую сумму в 308 000 евро. На тот же период ЕЭК ООН предоставило взнос в виде трудозатрат персонала, эквивалентный 36 000 евро, а Эстония выделила 20 000 долл. США.

26. На период 2009–2012 годов между ОЭСР и ЕЭК ООН 27 июля 2009 года было подписано соглашение о взносах, в соответствии с которыми Европейская комиссия представит средства ЕЭК ООН (через ОЭСР) на общую сумму в 675 000 евро. Исходя из этого финансирования, а также взносов, которые могут быть получены от других доноров, данной деятельностью может быть охвачено 8 из 12 стран ВЕКЦА. Дополнительная информация приводится в проекте плана работы на 2010–2012 годы (ECE/MP.WAT/2009/L.1).

V. Полезность процесса диалогов по вопросам национальной политики и извлеченные уроки

27. Отражающие специфику стран цели процесса ДНП в случае Армении, Кыргызстана, Республики Молдовы и Украины имеют ключевое значение для этих стран с точки зрения достижения связанных с водой Целей развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, а именно задач 9 и 10 Цели 7.

28. ДНП также являются одним из важнейших инструментов выполнения национальных обязательств согласно Конвенции. В рамках процесса ДНП основное внимание уделяется положениям Конвенции, которые являются обязательствами национального/местного масштаба, наиболее выпукло сформулированными в статье 3. ДНП также позволяют прибрежным Сторонам получать разъяснения в отношении обязательств согласно части II Конвенции, поскольку работа совместных органов, консультации между Сторонами и совместный мониторинг и оценка требуют укрепления институциональных и управленческих механизмов на национальном и местном уровнях.

29. Кроме того, ДНП являются одним из основных инструментов выполнения национальных обязательств согласно Протоколу по проблемам воды и здоровья, особенно сформулированных в его статьях 6 и 7. Они являются надежной платформой для разработки, изучения и одобрения неинфраструктурных проектов, которые могут представляться согласно статье 14 Специальному механизму содействия проектам с целью поиска источников финансирования согласно Протоколу.

30. ДНП также содействуют совершенствованию международного экологического управления в соответствии с требованиями существующих директив ЕС, в частности осуществлению принципов и подходов Рамочной директивы по воде и других соответствующих директив или документов, связанных с борьбой с наводнениями, адаптацией к изменению климата, управлением подземными водами и очисткой городских сточных вод.

31. Несмотря на свой довольно непродолжительный срок существования и ограниченные ресурсы, ДНП уже принесли результаты, которые одновременно являются значимыми и политически успешными. Глубокая заинтересованность "стран диалога" и эффективное сотрудничество с международными организациями (например, Европейской комиссией, ОЭСР, ПРООН, ВОЗ) служат стимулом для все большего числа Сторон оказывать поддержку натурой и/или финансовую помощь (например, Финляндия, Франция, Германия, Венгрия, Нидерландов, Норвегия, Румыния и Швейцария).

32. Процесс ДНП опирается на целостное, а не разрозненное изучение вопросов. Цели конкретной страны являются значимыми для всех связанных с водой секторов и охватывают один или несколько основополагающих принципов КУВР (см. пункт б). Таким образом, крайне необходимо понимать, что процесс ДНП должен быть направлен на решение политических, а не технических проблем, и служить платформой, объединяющей представителей всех компетентных секторов и общественности.

33. Поскольку процесс ДНП охватывает всех основных заинтересованных субъектов в участвующих странах, включая НПО и частный сектор, а также представителей соответствующих международных организаций, учреждений и программ, он служит весьма полезной основой для поощрения координации и гармонизации различных международных проектов и проектов помощи, реализуемых в странах.

34. Поскольку в странах ВЕКЦА процесс ДНП посвящен изучению конкретных тем, необходимостью становится взаимовыгодный обмен опытом между этими ДНП. Этого можно достигнуть путем обеспечения участия ключевых игроков из стран ВЕКЦА (а также из государств – членов ЕС, примером которых могут служить Эстония, Франция и Румыния) в национальных руководящих комитетах, а также в совещаниях о Конвенции и Протокола.

35. С учетом того, что одной из важных целей процесса ДНП является реализация пакетов политических мер (например, новых правительственных постановлений), ключевое значение для всех стран имеет привлечение к процессу представителей парламентских органов, отвечающих за экологические вопросы.