



Конвенция по охране и использованию
трансграничных водотоков и международных озер

Рабочая группа по интегрированному управлению водными ресурсами
Четырнадцатое совещание
Женева, 22-24 октября 2019 года

Пункт 7 предварительной повестки дня

**Поощрение комплексного и межсекторального подхода к управлению водными ресурсами
на всех уровнях**

Поддержка справедливого и устойчивого распределения водных ресурсов в трансграничном контексте

**Концепция разработки практического руководства для должностных лиц и
практикующих специалистов**

Подготовлено секретариатом

КОНТЕКСТ

По исходу восьмой сессии, Совещание Сторон Конвенции об охране и использовании трансграничных водотоков и международных озер (Конвенция по трансграничным водам) постановило что на основе существующей практики будет разработано руководство, охватывающее ключевые аспекты устойчивого и справедливого распределения водных ресурсов в трансграничном контексте, которое касается как поверхностных, так и грунтовых вод, а также экологических стоков.

Работа начнется с проведения глобального обзора механизмов распределения водных ресурсов в трансграничных бассейнах. Эта публикация будет включать ссылки на соответствующие инструменты и информационные ресурсы, а также на примеры: а) предварительных условий (например, институциональные рамки, совместное использование данных) для согласования распределения водных ресурсов; б) вариантов и подходов, которые могут использоваться с технической и правовой точек зрения; в) соответствующих соображений при разработке процесса по согласованию распределения водных ресурсов; и d) тех выгод, которые можно получить путем согласования распределения водных ресурсов. Будет принят во внимание опыт в области внедрения существующих механизмов распределения ресурсов.

Разработка этого руководства будет осуществляться при поддержке редакционной группы для обеспечения консультирования и контроля.

Руководство будет опубликовано и переведено на испанский, русский и французский языки.

Рабочей группе предлагается обсудить концептуальную записку и представить комментарии и отзывы, а также рекомендации для материалов, выбора примеров и участников региональных семинаров, которые можно было бы рассмотреть для Руководства до его окончательной доработки и публикации к 9-ой сессии Совещания Сторон Водной конвенции.

ПРЕДПОСЫЛКИ И КРАТКИЙ ОБЗОР

Распределение водных ресурсов, определяющееся как распределение воды с течением времени между и внутри различных отраслей и для различных целей, является одной из наиболее острых проблем в области управления водными ресурсами и их охраны. В трансграничном контексте усиливающаяся конкуренция за водные ресурсы между странами, обусловленная растущим дефицитом воды и повышением водопотреблением, обуславливает актуальность и важность практик в области распределения воды для обеспечения устойчивого развития и предотвращения риска политической напряженности и конфликтов.

Ключевые принципы международного водного права (в частности, принцип справедливого и разумного использования общих водных ресурсов, правило ненанесения вреда, принцип устойчивости, экосистемный подход и подход, основанный на принципе предосторожности), установленные в рамках Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Конвенция по трансграничным водам), служат ориентиром для распределения водных ресурсов в трансграничных бассейнах. Подход, предусматривающий совместное использование выгод, также может играть ключевую роль при распределении водных ресурсов.

Глобальный семинар по распределению водных ресурсов в трансграничных бассейнах¹, организованный в рамках Конвенции по трансграничным водам в Женеве 16 и 17 октября 2017 года, был направлен на улучшение понимания и знания критериев, механизмов, инструментов и надлежащих практик по распределению воды в трансграничных бассейнах и водоносных горизонтах. Многие делегаты подчеркнули необходимость в дальнейшем осуществлении деятельности в рамках Конвенции по трансграничным водам для содействия устойчивому и справедливому распределению водных ресурсов, в том числе разработке документа для руководства соответствующими усилиями.

Программа работы на 2019-2021 годы² Конвенции по трансграничным водам, принятая Совещанием Сторон на его восьмой сессии (Нур-Султан, 10-12 октября 2018 года), включает Программную область 3 «Поощрение комплексного и межсекторального подхода к управлению водными ресурсами на всех уровнях», в цели которой, среди прочего, входит «действие по разработке справедливых и устойчивых трансграничных механизмов по распределению водных ресурсов и в этой связи углубление понимания и знаний применительно к критериям, механизмам, инструментам и передовой практики для распределения водных ресурсов в трансграничных бассейнах и водоносных горизонтах».

Основным мероприятием, запланированным в рамках Программной области 3, является разработка руководства по распределению водных ресурсов в трансграничном контексте (мероприятие 3.3.1), которое описывается следующим образом:

На основе существующей практики будет разработано руководство, охватывающее ключевые аспекты устойчивого и справедливого распределения водных ресурсов в трансграничном контексте, которое касается как поверхностных, так и грунтовых вод, а также экологических стоков. Работа начнется с проведения глобального обзора механизмов по распределению водных ресурсов в трансграничных бассейнах. Эта публикация будет включать ссылки на соответствующие инструменты и информационные ресурсы, а также на примеры: а) предварительных условий (например, институциональные рамки, совместное использование

¹ С презентациями и другой документацией, относящейся к глобальному семинару, можно ознакомиться по адресу: <http://www.unece.org/index.php?id=43623>

² Доступно по ссылке: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2018/WAT/10Oct_10-12_8thMOP/Official_docs/ECE_MP.WAT_2018_4_RUS.pdf

данных) для согласования распределения водных ресурсов; b) вариантов и подходов, которые могут использоваться с технической и правовой точек зрения; c) соответствующих соображений при разработке процесса по согласованию распределения водных ресурсов; и d) тех выгод, которые можно получить путем согласования распределения водных ресурсов. Будет принят во внимание опыт в области внедрения существующих механизмов по распределению ресурсов. Разработка этого руководства будет осуществляться при поддержке группы экспертов, которая проведет два совещания. Руководство будет переведено на испанский, русский и французский языки и опубликовано.

Разработка руководства будет основываться на результатах глобального семинара по распределению водных ресурсов, организованного в 2017 году в рамках Конвенции по трансграничным водам. Также при разработке будут использованы результаты работы Конвенции по трансграничным водам, например, в области выгод сотрудничества, адаптации к изменению климата, системы взаимосвязей между водой, продовольствием, энергетикой и экосистемами, а также различные руководящие материалы и инструменты мягкого права, разработанные в рамках Конвенции. Основные проектные этапы по разработке руководства согласуются с ключевыми совещаниями соответствующих органов Конвенции. (см. график ниже).

АУДИТОРИЯ

Основной аудиторией руководства будут должностные лица, органы управления бассейнами и специалисты водной отрасли, работающие на разных уровнях (местном, национальном и межправительственном) в области управления общими реками, озерами и водоносными горизонтами.

Руководство призвано служить в качестве практического документа, содержащего обзор ключевых элементов, институциональных рамок и условий, которые следует учитывать при применении практик по распределению водных ресурсов в бассейне. Хотя руководство будет касаться теоретических аспектов анализа и оценки уместности применения определенных мер по распределению водных ресурсов для различных нужд, оно преимущественно будет освещать варианты практических механизмов, способных решить конкретные проблемы. Подборка примеров покажет, какие механизмы по распределению водных ресурсов могут использоваться в зависимости от контекста.

ОСНОВНАЯ ОБЛАСТЬ ОХВАТА И СТРУКТУРА

Хотя каждый бассейн имеет свои особенности, в руководстве будут рассмотрены различные аспекты, имеющие основополагающее значение для обеспечения успешного применения механизмов по распределению водных ресурсов. Представляя собой сборник материалов, руководство обобщит опыт существующих практик и опыт бассейнов со всего мира с целью помочь прибрежным странам и совместным органам в проведении оценке потребностей, анализа вариантов и в разработке или формализации механизмов по справедливому и устойчивому распределению водных ресурсов.

В качестве отправной точки в руководстве должен быть задан вопрос: в каких ситуациях формализация отдельных аспектов распределения водных ресурсов будет полезной, при этом в руководстве будут отмечены другие типы управленческих решений, которые могут быть актуальны и рассматриваться вместе с практиками по распределению (например, управление спросом). В руководстве совместное использование водных ресурсов должно быть рассмотрено в рамках более широкой концепции совместного использования выгод между заинтересованными сторонами и секторами.

В руководстве должны как минимум охватываться следующие аспекты / темы:

- распределение ресурсов как поверхностных, так и подземных вод в контексте их комплексного управления;
- дефицит водных ресурсов и учет риска, связанного с чрезмерным количеством воды (наводнения), учитывая характер и частоту природных явлений;
- вопросы изменения климата и устойчивость механизмов;
- различные виды водопользования и потребностей в водных ресурсах и их согласование. Такие виды должны включать аспект охраны окружающей среды (например, путем определения экологических стоков или других спецификаций регулирования стока);
- инвестиции, включая совместные инвестиции, с учетом практик по распределению воды;
- надежность и гибкость договоренностей;
- информационные потребности, инструменты для поддержки принятия решений и процесс согласования механизмов по распределению водных ресурсов.

Приведенный выше список не является исчерпывающим. Возможно, потребуются рассмотреть дополнительные аспекты на основе предлагаемых структуры и исследований, которые будут проведены редакторами и советниками группы экспертов.

В руководство необходимо включить объяснение соответствующих принципов международного водного права, а также обзор применяемых до настоящего времени в глобальном масштабе практик по тому, каким образом согласовывались различные аспекты распределения водных ресурсов на трансграничном уровне и какие применялись механизмы³.

В руководстве также необходимо кратко описать основные варианты разработки механизма для официального согласования различных аспектов распределения водных ресурсов между двумя или более прибрежными государствами в трансграничных бассейнах.

Ожидается, что в руководстве будет также освещен ряд соответствующих примеров. Примеры призваны продемонстрировать реальное применение практик по распределению водных ресурсов, обсуждаемых в главах. Отдельные примеры также помогут прибрежным странам рассмотреть в определенном контексте практические шаги, трудности и примеры успешных практик для определения того, соответствуют ли конкретные меры по распределению водных ресурсов ситуациям и условиям в бассейне.

Хотя основное внимание уделяется практикам по распределению воды на трансграничном уровне, также, где это уместно, следует рассмотреть практики по распределению воды на национальном уровне (включая работу ОЭСР⁴), и опыт по распределению воды между федеральными государствами.

Процесс разработки руководства позволит собрать информацию в отношении опыта и потребностей Сторон и стран, не являющихся Сторонами, и совместных органов по всему миру через различные органы Конвенции: группа экспертов, которая будет создана с этой целью, Целевая группа по системе взаимосвязей между водой, продовольствием, энергией и экосистемами, Рабочие группы по мониторингу и оценке и по интегрированному управлению

³ Среди ключевых источников - база данных о трансграничных договорах Университета штата Орегон и отчетность по показателю ЦУР 6.5.2, а также отчетность в соответствии с Конвенцией по трансграничным водам.

⁴ ОЭСР (2015 г.), Распределение водных ресурсов: распределение рисков и возможностей, Публикация ОЭСР, Париж.

водными ресурсами, а также посредством регионального семинара, запланированного на данную тему.

Окончательную структуру и содержание руководства еще следует определить, однако следующие элементы подлежат включению в руководство:

- предварительные условия (например, институциональная структура, потребности в информации (например, доступные водные ресурсы, текущие и прогнозируемые потребности; и такие инструменты, как методы расчета водного баланса), обмен данными) для оценки потребности в распределении воды и, при необходимости, согласования;
- варианты и подходы, которые можно применять технически и юридически (пункт по распределению воды в основном соглашении о трансграничных водах, протокол, например, по конкретным аспектам (например, наводнение, экологический сток и т.д.), правила эксплуатации плотин и т.д.), с указанием их преимуществ и ограничений, в каких условиях и ситуациях они могут быть актуальны;
- соответствующие рекомендации по разработке процесса согласования распределения водных ресурсов (или оценке потребности в таком распределении), представленные в четкой и графической форме (блок-схема, “контрольный список” и т. д.);
- выгоды, которые можно извлечь из достигнутого согласия по распределению воды, а также потенциальные ограничения подхода, о которых следует знать.

ПРОЦЕСС И СРОКИ

Секретариат будет главным координатором проекта руководства и будет отвечать за: формирование группы экспертов для консультирования по содержанию руководства; организацию совещаний различных органов и координацию подготовки документа и материалов, поддержание контакта со странами и группой экспертов для получения комментариев на этапах разработки и обзора. В связи с этим, Секретариат ищет организацию-партнера, которая будет главным образом заниматься разработкой структуры, поиском и анализом соответствующей информации и составлением основного содержания руководства, позволяющего достичь поставленные задачи.

Учитывая, что для данного проекта необходимы экспертные знания и опыт в области разработки документов, было решено, что с организацией или частным лицом будет заключен контракт, который включает в себя подготовку и разработку подробного расширенного описания руководства (что также подразумевает проведение аналитического обзора для включения соответствующей литературы и материалов в руководство) и составление всех глав (при содействии группы экспертов для устранения любых пробелов в содержании). Таким образом, сторона, с которой будет заключен контракт, будет нести ответственность за составление полного руководства и возьмет на себя ведущую роль при подготовке содержания руководства на всех этапах его разработки, составления, проверки и пересмотра.

Данная работа будет проводиться в период 2019-2021 гг., в тесной увязке с совещаниями органов Конвенции по трансграничным водам, а именно группы экспертов; Целевой группы по системе взаимосвязей между водой, продовольствием, энергией и экосистемами; и Рабочих групп по интегрированному управлению водными ресурсами и мониторингу и оценке.

Ориентировочный график разработки руководства по распределению водных ресурсов представлен ниже в таблице.

**ПРОЕКТ ГРАФИКА ПРОЕКТА РУКОВОДСТВА ПО РАСПРЕДЕЛЕНИЮ
ТРАНСГРАНИЧНЫХ ВОДНЫХ РЕСУРСОВ 2019-2021 ГГ.**

2019 г.		2020 г.		2021 г.	
Квартал 1-2	Квартал 3-4	Квартал 1-2	Квартал 3-4	Квартал 1-2	Квартал 3-4
<p>Приглашение соответствующих учреждений с опытом в области распределения водных ресурсов к подаче заявок</p> <p>Оценка предложений участников на основе критериев и выбор одного партнера для присуждения гранта.</p>	<p>Разработка расширенного описания руководства.</p> <p>Создание группы экспертов по вопросу распределения водных ресурсов (сентябрь / октябрь 2019г.)</p> <p>1-ое совещание группы экспертов (21 октября 2019г.): обсуждение нулевого проекта, достижение согласия в отношении дальнейших действий, в т.ч. по темам и примерам, которые необходимо включить в руководство.</p> <p>Планирование двух региональных семинаров во 2 и 3 кварталах 2020 года.</p> <p>Совещание Рабочей группы по ИУВР (22-24 октября 2019г.), для утверждения и представления замечаний по сфере охвата и содержанию.</p> <p>Совещание Рабочей группы по мониторингу и оценке (6 декабря 2019г.): обсуждение соответствующих потребностей в информации для осуществления практик по распределению водных ресурсов, мониторинга механизмов по распределению и обзора их эффективности.</p>	<p>Сбор информации и анализ практик и примеров.</p> <p>Дальнейшая разработка руководства группой экспертов.</p> <p>2-е совещание группы экспертов (30–31 марта 2020 г.): обсуждение первого проекта, определение тем, примеров и пробелов, которые необходимо устранить.</p> <p>Обзор результатов регионального семинара и плана подготовки ко второму региональному семинару.</p>	<p>Возможное 3-е совещание группы экспертов (8-9 октября 2020г.); запланированное к проведению совместно с Целевой группой по системе взаимосвязей (6-7 октября), дата проведения подлежит уточнению.</p> <p>Обсуждение пересмотренного второго проекта руководства, определение примеров и пробелов, которые необходимо устранить.</p> <p>Обзор результатов второго регионального семинара, окончательных планов по заключительному региональному семинару, который возможно будет проведен в 1 квартале 2021г.</p>	<p>Устранение пробелов, представление третьего проекта руководства Рабочей группе по ИУВР для рассмотрения.</p> <p>Доработка руководства стороной, с которой заключен контракт, с учетом полученных замечаний.</p>	<p>Публикация руководства к 9-ому Совещанию Сторон (ноябрь 2021г., дата подлежит подтверждению.</p> <p>Решение Совещания Сторон относительно любых возможных последующих действий.</p>