

ЕЭК ООН

Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер

Конвенция по трансграничным водам: ответы на глобальные проблемы, связанные с водными ресурсами



**ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ
НАЦИЙ**

ПРИМЕЧАНИЕ

Употребляемые обозначения и изложение материала в настоящем издании не означают выражения какого бы то ни было мнения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций относительно правового статуса той или иной страны, территории, города или района, или их властей, или относительно делимитации их границ.

Условные обозначения документов Организации Объединенных Наций состоят из прописных букв и цифр. Когда такое обозначение встречается в тексте, оно служит указанием на соответствующий документ Организации Объединенных Наций.

ECE/MP.WAT/52

ПУБЛИКАЦИИ ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

e-ISBN: 978-92-1-363108-9

ИСТОЧНИКИ ФОТОГРАФИЙ

© Istockphoto

Page 3 © Alexander Belokurov

Page 6 © IISD

Page 9 © ICPDR

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер

Конвенция по трансграничным водам: ответы на глобальные проблемы, связанные с водными ресурсами



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Нью-Йорк и Женева, 2018 год

КОНВЕНЦИЯ ПО ТРАНСГРАНИЧНЫМ ВОДАМ: ОТВЕТЫ НА ГЛОБАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ, СВЯЗАННЫЕ С ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ

Доступ к чистой воде является одной из важнейших проблем XXI века. Одновременно с ростом спроса на воду сокращается ее предложение. Водные ресурсы оказываются перегруженными в результате чрезмерного использования и загрязнения окружающей среды, при этом наводнения и засухи становятся все более частыми и интенсивными.

Водные ресурсы, которые пересекают политические границы, покрывают почти половину поверхности суши, и на них приходится около 60% мировых запасов пресной воды. Они обеспечивают доходы и средства к существованию для более чем 3 млрд людей и играют решающую роль в бесчисленных экосистемах. Таким образом, сотрудничество в области совместного использования водных ресурсов имеет жизненно важное значение для обеспечения мира и стабильности, экономического развития и роста, защиты природных ресурсов и устойчивого развития.

Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Конвенция по трансграничным водам) нацелена на защиту и обеспечение качества, количества и устойчивого использования таких трансграничных водных ресурсов путем содействия сотрудничеству и его поощрения.

Конвенция разработана для применения при самых различных обстоятельствах и условиях. Она осуществляется как в странах, богатых водными ресурсами, так и в странах, располагающих скудными водными ресурсами. Конвенция ратифицирована и осуществляется странами с разным уровнем развития, устремления которых в плане требуемого осуществления пропорциональны их возможностям и средствам. Конвенция основывается на принципах равенства и взаимности. В этой связи она отстаивает права и определяет обязательства стран, расположенных как в верховье, так и в низовье водотоков.



«Конвенция по трансграничным водам способна помочь миру отреагировать на глобальную проблему совместного использования трансграничных водных ресурсов устойчивым и мирным образом. Я настоятельно призываю все государства–члены Организации Объединенных Наций присоединиться к ней и воспользоваться этим незаменимым инструментом».

Антониу Гутерриш, Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций



ОТ РЕГИОНАЛЬНОГО ДО ГЛОБАЛЬНОГО УРОВНЯ

Первоначально Конвенция по трансграничным водам возникла как региональная конвенция государств–членов Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН). Конвенция была принята в Хельсинки, Финляндия, в 1992 году и вступила в силу в 1996 году. В 2003 году Стороны Конвенции постановили внести поправки в Договор, с тем чтобы позволить любому государству–члену Организации Объединенных Наций присоединиться к этому документу. В 2016 году Конвенция официально стала глобальной правовой основой сотрудничества в области трансграничных водных ресурсов, доступной для всех государств–членов.

Как и Конвенция Организации Объединенных Наций о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 года, Конвенция по трансграничным водам 1992 года основывается на нормах обычного международного права и отражает их. Обе конвенции являются полностью согласованными и последовательными, а немногочисленные различия между ними обеспечивают полезную взаимодополняемость. В силу этого существуют значительные выгоды в плане поощрения и осуществления этих двух конвенций по трансграничным водам в качестве единого целого, и несколько стран являются Сторонами обоих инструментов.

Конвенция по трансграничным водам служит уникальной правовой и межправительственной платформой для трансграничного водного сотрудничества. Более 110 стран из всех регионов мира участвуют в ее заседаниях и мероприятиях, в том числе страны, не являющиеся Сторонами, которые могут обращаться с просьбой об оказании помощи в присоединении к Конвенции и в применении ее положений.

ПОЛОЖЕНИЯ КОНВЕНЦИИ: КАК ОНИ РАБОТАЮТ?

Конвенция по трансграничным водам представляет собой рамочное соглашение, которое не заменяет конкретные двусторонние и многосторонние соглашения о трансграничных бассейнах и водоносных горизонтах. Наоборот, она поощряет создание и осуществление таких соглашений, а также их дальнейшую разработку. Конвенция устанавливает принципы и нормы, которые служат основой для стран, работающих вместе в интересах защиты и рационального использования своих общих ресурсов пресной воды.

ТРИ ОСНОВОПОЛАГАЮЩИХ КОМПОНЕНТА КОНВЕНЦИИ

Конвенция включает три главных обязательства или основных компонента

ОСНОВОПОЛАГАЮЩИЙ КОМПОНЕНТ 1 *Предотвращение, ограничение и сокращение трансграничного загрязнения*

Стороны принимают меры по предотвращению, ограничению и сокращению какого-либо трансграничного воздействия на окружающую среду, здоровье человека и безопасность и социально-экономические условия. Такие меры включают в себя проведение оценок воздействия на окружающую среду и других оценок, предотвращение и сокращение загрязнения у источника, лицензирование и мониторинг сбросов сточных вод и разработку и применение наилучших в экологическом отношении практик в целях сокращения поступления биогенных и опасных веществ из сельскохозяйственных и других диффузных источников.

Стороны обязаны рационально использовать водные ресурсы с учетом экосистемного подхода. Кроме того, они обязаны установить целевые показатели и критерии в отношении качества воды, составлять планы действий в чрезвычайных ситуациях и сводить к минимуму опасность аварийного загрязнения вод.

ОСНОВОПОЛАГАЮЩИЙ КОМПОНЕНТ 2 *Обеспечение разумного и справедливого использования*

Стороны должны обеспечивать использование трансграничных вод разумным и справедливым образом. Ответ на вопрос о том, можно ли считать использование того или иного водотока разумным и справедливым, зависит от конкретных особенностей бассейна, степени зависимости населения от своих вод, существующих и потенциальных видов использования, воздействия таких видов использования, наличия альтернативных видов использования и других факторов. В любом случае использование водных ресурсов должно быть устойчивым, то есть оно должно учитывать потребности будущих поколений.

ОСНОВОПОЛАГАЮЩИЙ КОМПОНЕНТ 3 *Сотрудничество на основе соглашений и через совместные органы*

В целях воплощения двух указанных выше обязательств на практике Конвенция требует от Сторон заключения трансграничных соглашений и создания совместных органов по сотрудничеству в области регулирования и защиты их трансграничных вод. Конвенция поощряет сотрудничество на уровне речных бассейнов. Совместным органам, например комиссиям по бассейнам рек или озерам, поручено:

- выступать в качестве форума для обмена информацией в отношении существующих и планируемых видов использования вод, а также источников загрязнения и экологического состояния вод;
- служить платформой для регулярных консультаций;
- создавать совместные программы мониторинга;
- проводить совместные или скоординированные оценки состояния трансграничных вод и эффективности принимаемых мер в ответ на трансграничное воздействие;
- принимать решения в отношении предельных значений выбросов для сточных вод и устанавливать совместные цели в отношении качества воды;
- разрабатывать согласованные планы действий по снижению нагрузки загрязнения;
- устанавливать процедуры оповещения и сигнализации.



Общие обязательства Конвенции носят характер «должной осмотрительности». Это означает, что уровень осуществления должен быть пропорционален потенциалу соответствующей Стороны: чем выше уровень научного, технологического, экономического и административного развития и потенциала Стороны, тем более высоких стандартов предусмотрительности от нее ожидают и требуют. Таким образом, Конвенция является гибким механизмом, к которому могут присоединиться и которым могут пользоваться страны с очень разными уровнями развития и потенциала.



ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ СТРУКТУРА КОНВЕНЦИИ

Комитет по осуществлению представляет собой простой, неконфронтационный, неконфликтный, транспарентный и обеспечивающий поддержку механизм для оказания содействия осуществлению и соблюдению Конвенции

Сильная сторона Конвенции заключается в ее институциональной структуре. Высшим директивным органом Конвенции является Совещание Сторон, которое созывается каждые три года. Совещание Сторон принимает решения, которые способствуют осуществлению Конвенции, включая принятие поправок и протоколов, разработке инструментов «мягкого права» для облегчения толкования и осуществления и определению трехгодичной программы работы для преодоления общих проблем в области осуществления.

В период между сессиями Совещания Сторон ряд вспомогательных органов оказывает поддержку Сторонам и странам, не являющимся Сторонами, в осуществлении положений Конвенции и решений Совещания Сторон. К ним относятся органы, в большей степени ориентированные на политику и стратегии, такие как Президиум, Рабочая группа по комплексному управлению водными ресурсами и Рабочая группа по мониторингу и оценке, и органы более технического характера, занимающиеся решением практических и конкретных проблем, такие как Целевая группа по проблемам воды и климата, Целевая группа по вопросу о взаимосвязи между водой, продовольствием, энергией и экосистемами и Совместная группа экспертов по проблемам воды и промышленных аварий. Эти органы, которые собираются обычно один раз в год, проводят обзор деятельности Сторон и стран, не являющихся Сторонами, по осуществлению Конвенции, в частности в рамках ее программы работы. Они служат важной платформой для обмена опытом и передовой практикой, взаимного обучения и укрепления потенциала.

Кроме того, Комитет по осуществлению представляет собой простой, неконфронтационный, неконфликтный, транспарентный и обеспечивающий поддержку механизм для оказания содействия осуществлению и соблюдению Конвенции.

Конвенцию и ее различные органы обслуживает постоянный секретариат, принимающей стороной которого выступает ЕЭК ООН в Женеве.

Институциональная структура оказывает помощь странам в осуществлении и прогрессивном развитии Конвенции. Другими словами, любая Страна осуществляет Конвенцию не в изоляции: ее потребности и ожидания могут быть доведены до сведения Совещания Сторон и его вспомогательных органов для предоставления консультаций и оказания помощи.

Международный центр по оценке состояния вод, принимающей стороной которого выступает правительство Казахстана в Астане, является сотрудничающим центром Конвенции по поддержке устойчивого управления трансграничными водными ресурсами и осуществления Конвенции в Центральной Азии, в соседних странах и за их пределами.



ДОСТИЖЕНИЕ СОГЛАШЕНИЙ И СОЗДАНИЕ СОВМЕСТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Конвенция по трансграничным водам повлияла на работу многих совместных органов и способствовала созданию ряда новых партнерств

Конвенция по трансграничным водам играла и продолжает играть важную роль в панъевропейском регионе в деле содействия налаживанию и укреплению сотрудничества в области водных ресурсов как между странами, так и между пользователями. Большинство трансграничных водных соглашений, заключенных после распада Советского Союза и бывшей Югославии, сформулированы на основе Конвенции. Примерами, взятыми из различных стран Европы, являются соглашения о бассейнах Дуная, Мааса (Мёз) и Шельды. Конвенция также повлияла на заключение соглашений за пределами региона ЕЭК ООН, например хартий водопользования бассейнов озера Чад и реки Нигер и соглашения между Казахстаном и Китаем о защите качества воды в их трансграничных реках.

Конвенция по трансграничным водам повлияла на работу многих совместных органов и способствовала созданию ряда новых партнерств. В качестве примеров можно привести комиссии для бассейнов рек Одер и Сава и Чудского озера (озеро Пейпси).

В Центральной Азии распределение водных ресурсов между странами, расположенными в верховье и низовье рек, создает особую проблему, порождая напряженность и отсутствие безопасности. Сотрудничество по рекам Чу и Талас, разделяемых Казахстаном и Кыргызстаном, является замечательным примером прогресса в поиске взаимовыгодных решений. В 2000 году эти две страны заключили соглашение, а в 2006 году они создали Комиссию по бассейну Чу–Талас. Для Казахстана и Кыргызстана эта комиссия является механизмом разделения ответственности за объекты водохозяйственной инфраструктуры, используемые обеими странами. Конвенция по трансграничным водам поддерживает данный важный шаг и продолжает способствовать расширению сотрудничества этих двух прибрежных стран.



ПРАВОВЫЕ РАМКИ ДЛЯ УЛУЧШЕНИЯ УПРАВЛЕНИЯ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ: ПРИМЕР ТУРКМЕНИСТАНА

В Конвенции признается, что рациональное управление трансграничными водными ресурсами должно основываться на надежной национальной системе управления. Частью программы работы Конвенции по трансграничным водам являются диалоги по вопросам национальной политики (НДП) в области комплексного управления водными ресурсами. НДП являются теми платформами, с помощью которых ключевые участники из различных секторов регулярно встречаются на национальном уровне для обсуждения и углубления реформ водной политики, при поддержке секретариата ЕЭК ООН.

С 2010 года НДП в Туркменистане поддерживает процесс присоединения страны к Конвенции по трансграничным водам и пересмотр национальных правовых рамок для использования и охраны водных ресурсов. В результате этого Туркменистан стал Стороной Конвенции в 2012 году, а в 2016 году принял современный Водный кодекс. Новый кодекс открывает возможность для перехода от административных принципов к принципам, регулирующим деятельность бассейнов; в нем разъясняются права ассоциаций водопользователей; он устанавливает цели для тесного сотрудничества с соседними странами и предусматривает возможность создания совместных органов для регулирования трансграничных водных объектов.

РЕАГИРОВАНИЕ НА ГЛОБАЛЬНЫЕ ПЕРЕМЫ И СОГЛАСОВАНИЕ КОНКУРИРУЮЩИХ ТРЕБОВАНИЙ: ВЗАИМОСВЯЗЬ МЕЖДУ ВОДОЙ, ПРОДОВОЛЬСТ- ВИЕМ, ЭНЕРГИЕЙ И ЭКОСИСТЕМАМИ NEXUS

...рост численности населения, урбанизация и развитие экономики, ведут к увеличению спроса на воду, продовольствие и энергоносители, создавая при этом дополнительное давление на экосистемы

ПОВЫШЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ ПЛОТИН В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

Тенденции в плане глобальных изменений, такие как рост численности населения, урбанизация и развитие экономики, ведут к увеличению спроса на воду, продовольствие и энергоносители, создавая при этом дополнительное давление на экосистемы. С учетом взаимосвязи между этими секторами, которые могут вызвать трения в трансграничных бассейнах, Стороны Конвенции по трансграничным водам решают проблему взаимосвязи между водой, продовольствием, энергией и экосистемами путем разработки методологии межсекторального диалога в трансграничных бассейнах в целях укрепления сотрудничества. В трансграничных бассейнах был проведен ряд предполагающих участие и основанных на анализе межсекторальных оценок, например в бассейнах Алазани/Ганых, Савы и ее притока реки Дрина и Сырдарьи. Такой инклюзивный подход обеспечивает хорошую основу для совместного поиска решений. Кроме того, совещания и семинары по вопросу о взаимосвязи воды, продовольствия, энергии и экосистем дают возможность обменяться опытом в отношении межсекторальных последствий и компромиссов, а также надлежащей практики в подходах к ним.



В Центральной Азии разрушение плотины даже среднего размера может иметь катастрофические последствия для расположенных ниже по течению часто густонаселенных регионов и стран. В связи с этим в данном регионе растет беспокойство по поводу безопасности более чем 100 крупных плотин и других объектов инфраструктуры водоснабжения, расположенных на трансграничных реках. Проект по обеспечению безопасности плотин под эгидой Конвенции по трансграничным водам помогает странам Центральной Азии разрабатывать, пересматривать и согласовывать свои национальные законы о безопасности плотин и других объектов инфраструктуры водоснабжения, а также укреплять учреждения, занимающиеся вопросами безопасности плотин. На национальном уровне данный проект направлен на улучшение правового и институционального потенциала органов, участвующих в управлении безопасностью плотин. На региональном уровне данный проект способствует укреплению регионального сотрудничества в области безопасности плотин в целях обеспечения постоянного сотрудничества, в том числе посредством своевременного обмена информацией и уведомления в случае аварий, связанных с плотинами.

ВЫЯВЛЕНИЕ ВЫГОД ТРАНСГРАНИЧНОГО ВОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАСПРОСТРАНЕНИЕ ИНФОРМАЦИИ О НИХ

Трансграничное водное сотрудничество может принести многочисленные значительные выгоды для сотрудничающих стран

Трансграничное водное сотрудничество может принести многочисленные значительные выгоды для сотрудничающих стран, такие как ускорение экономического роста, повышение благосостояния, улучшение состояния окружающей среды и повышение политической стабильности. Программная руководящая записка о выгодах трансграничного водного сотрудничества: выявление, оценка и распространение информации, разработанная в рамках Конвенции, может помочь странам и другим субъектам воспользоваться многочисленными преимуществами совместных действий. Кроме того, она может способствовать поддержке диалога о выгодах сотрудничества, например между странами, которые осуществляют Конвенцию по трансграничным водам или рассматривают возможность присоединения к ней. Оценки выгод сотрудничества были проведены для бассейнов следующих рек: Кубанго–Окаванго (Южная Африка), Дрина (Юго-Восточная Европа) и Шио–Малаба–Малакиси (Восточная Африка).



СОВМЕСТНЫЙ МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА ТРАНСГРАНИЧНЫХ ВОД В КАЧЕСТВЕ ОСНОВЫ ДЛЯ БОЛЕЕ ЭФФЕКТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Мониторинг и оценка водных ресурсов имеют основополагающее значение, поскольку они лежат в основе рационального принятия решений и разумного управления. В этой связи Конвенция по трансграничным водам требует от Сторон осуществлять совместный мониторинг и оценку их общих водных ресурсов. Для оказания помощи в решении этих задач прибрежными странами были разработаны Руководящие принципы мониторинга и оценки трансграничных рек, озер и подземных вод. Кроме того, Стороны и страны, не являющиеся Сторонами, регулярно проводят оценки состояния трансграничных поверхностных и подземных вод в рамках Конвенции.



СОВМЕСТНАЯ АДАПТАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ К ИЗМЕНЕНИЮ КЛИМАТА

Большинство последствий изменения климата проявляется в виде изменения гидрологического цикла и затем отражается на других смежных секторах, таких как сельское хозяйство и энергетика. Трансграничное сотрудничество в области адаптации содействует предотвращению негативных последствий односторонних мер по адаптации и максимальному увеличению выгод от сотрудничества. В этой связи Стороны Конвенции по трансграничным водам разработали ряд мероприятий по адаптации к изменению климата в трансграничном контексте, такие как разработка руководящих указаний, обмен опытом и осуществление проектов на местах. Этот опыт был резюмирован в публикации «Вода и адаптация к изменению климата в трансграничных бассейнах: извлеченные уроки и передовая практика».

В 2013 году в целях содействия дальнейшему обмену по вопросу об адаптации к изменению климата была создана глобальная сеть бассейнов, работающая над проблемами адаптации к изменению климата. Она координируется секретариатом ЕЭК ООН и Международной сетью бассейновых организаций. Сеть проводит регулярные совещания и охватывает бассейны рек всего мира, таких как Днестр, Дунай, Конго, Меконг, Нигер, Сенегал, система водоносного горизонта Северной Сахары и другие.



ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ЦЕЛЕЙ В ОБЛАСТИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

В частности, Конвенция обеспечивает достижение задачи 6.5: «К 2030 году обеспечить комплексное управление водными ресурсами на всех уровнях, в том числе при необходимости на основе трансграничного сотрудничества»

Конвенция по трансграничным водам поддерживает осуществление и мониторинг усилий по достижению целей в области устойчивого развития. В частности, Конвенция обеспечивает достижение задачи 6.5: «К 2030 году обеспечить комплексное управление водными ресурсами на всех уровнях, в том числе при необходимости на основе трансграничного сотрудничества». Прямое признание важности трансграничного водного сотрудничества в регионе в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года знаменует собой более амбициозные обязательства в плане водного сотрудничества, чем это было прежде.

ЕЭК ООН и ЮНЕСКО выступают в качестве совместных ответственных учреждений для мониторинга достижения показателя 6.5.2 целей в области устойчивого развития, который измеряет прогресс в области трансграничного водного сотрудничества на глобальном уровне. Отчетность по показателю 6.5.2 привязана к отчетности в рамках Конвенции по трансграничным водам. Благодаря этому можно воспользоваться синергией и эффективным взаимодействием в плане двух циклов представления отчетности. Сочетание этих двух процессов позволяет не только избежать дублирования в работе, но и дает возможность как Сторонам, так и странам, не являющимся Сторонами Конвенции по трансграничным водам, проводить более углубленный анализ развития трансграничного сотрудничества и использовать межправительственную платформу Конвенции для сопоставления опыта и обмена им, а также для координации усилий.

Помимо задачи 6.5 Конвенция также способствует выполнению и других задач в рамках цели 6, включая задачу 6.3 по улучшению качества воды посредством уменьшения загрязнения, задачу 6.4 по повышению эффективности водопользования во всех секторах и обеспечению устойчивого забора и задачу 6.6 по охране и восстановлению связанных с водой экосистем. Кроме того, работа в рамках Конвенции способствует достижению цели 2 в области устойчивого развития, касающейся искоренения голода, и цели 7, касающейся недорогостоящей и экологически чистой энергии, путем продвижения концепции взаимосвязи воды, продовольствия, энергии и экосистем. Помимо этого, осуществление и применение Конвенции содействует достижению цели 9, касающейся промышленности, инноваций и инфраструктуры, цели 11, касающейся устойчивого развития городов и общин, цели 13, касающейся борьбы с изменением климата, и цели 15, касающейся сохранения экосистем суши.

КОНТАКТНАЯ ИНФОРМАЦИЯ:

**Европейская экономическая комиссия
Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН)
Секретариат Конвенции по трансграничным водам**

Palais des Nations
CH - 1211 Geneva 10
Switzerland

Тел.: +41 22 917 10 32
Эл. почта: water.convention@un.org
www.unece.org/env/water/



Конвенция по трансграничным водам: ответы на глобальные проблемы, связанные с водными ресурсами

Information Service
United Nations Economic Commission for Europe

Palais des Nations
CH - 1211 Geneva 10, Switzerland
Telephone: +41(0)22 917 12 34
E-mail: unece_info@un.org
Website: <http://www.unece.org>