



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

ECE/AC.25/2004/5
12 November 2003

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

Региональный форум по осуществлению решений
в области устойчивого развития

Женева, 15-16 января 2004 года

Пункты 6 и 7 предварительной повестки дня

**ВОДА И САНИТАРИЯ В РЕГИОНЕ ЕЭК ООН: ПОЗИТИВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ
В ОБЛАСТИ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ, ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ
МЕХАНИЗМОВ И МОНИТОРИНГА ПОСЛЕ КОНФЕРЕНЦИИ В
РИО-ДЕ-ЖАНЕЙРО, ТЕНДЕНЦИИ И ЗАДАЧИ НА БУДУЩЕЕ***

Документ подготовлен консультантом и окончательно доработан секретариатом

Введение

1. Настоящий обзор представляет собой вклад региона ЕЭК ООН в деятельность Комиссии Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию, которая на своей двенадцатой сессии проведет обзор хода работы по осуществлению мер, относящихся к трем тематическим блокам: вода, санитария и населенные пункты. Его целью является изложение в соответствующих главах анализа позитивных результатов, достигнутых

* По техническим причинам рисунки и ссылки на литературу содержатся в документе ECE/AC.25/2004/5/Add.2.

в программных областях, определяемых главным образом в главе 18 Повестки дня на XXI век, в соответствии с установками Программы действий по дальнейшему осуществлению Повестки дня на XXI век (A/RES/S-19/2) и Йоханнесбургского плана выполнения решений.

2. В целях подготовки настоящего документа возникла необходимость включить некоторые страны в одну группу (см. таблицу) и сделать обобщенные выводы. Разбивка по группам в основном аналогична разбивке, использованной Европейским агентством по окружающей среде в его недавнем докладе "Окружающая среда Европы: третья оценка".

РЕЗЮМЕ

3. Дефицит воды, ее небезопасность и антисанитарные условия наблюдаются на каждом континенте, включая Европу. Во всем мире около 2,4 млрд. человек не могут удовлетворять элементарные санитарно-гигиенические потребности, а 1,2 млрд. человек, или один из пяти, не имеют доступа к безопасной по санитарным нормам воде.

4. Как и в других регионах мира, в регионе ЕЭК ООН существуют большие различия социально-экономического и экологического характера. В то же время он сталкивается с весьма специфичными проблемами, касающимися как качества, так и количества воды:

а) согласно оценкам, в Европе 120 млн. человек, т.е. один из семи, не имеют доступа к безопасной питьевой воде и проживают в ненадлежащих санитарных условиях, что делает их уязвимыми к таким переносимым водой болезням, как холера, бактериальная дизентерия, кишечно-инфекционные заболевания, вирусный гепатит А и тиф. Предотвращение, ограничение и сокращение распространения болезней, связанных с водой, посредством осуществления Протокола по проблемам воды и здоровья 1999 года к Конвенции ЕЭК ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Водная конвенция) является в этой связи важной задачей;

б) 31% населения Европы проживает в странах, испытывающих проблему существенного недостатка воды, особенно в периоды засух и маловодья рек. Чрезмерный забор воды из источников питьевой воды и чрезмерное использование поверхностных вод для ирригации, особенно в странах Центральной Азии, по-прежнему приводят к серьезным экологическим последствиям;

в) в ряде европейских стран объем забора поверхностных вод по меньшей мере равен объему формируемых на их территории водных ресурсов. 20 европейских стран зависят от притока воды из соседних стран: более 10% их водных ресурсов формируется

за рубежом. 75% ресурсов пяти стран формируется в странах, находящихся в верхнем течении рек. В связи с этим особое значение приобретает разумное и справедливое использование трансграничных вод (и распределение воды между различными секторами национальной экономики и между странами);

d) во многих странах существует зависимость от подземных вод, являющихся их основным источником питьевой воды. Это привело к чрезмерному использованию ресурсов подземных вод неглубокого залегания и к забору воды из глубоких водных горизонтов, расположенных вокруг городов. Около 60% европейских городов с населением, превышающим 100 000 жителей (или в общей сложности 140 млн. человек), в настоящее время снабжается водой из истощающихся источников подземной воды. Помимо охраны источников питьевого водоснабжения от загрязнения и чрезмерной эксплуатации, стоит задача по осуществлению дополнительных конкретных мер с целью управления спросом и рационального водопользования;

e) наводнения с их тяжелыми социально-экономическими последствиями, угрожают многим странам ЕЭК ООН и стали наиболее распространенной и дорогостоящей "проблемой количества воды" в Средиземноморском регионе, а также в отдельных частях Западной и Центральной Европы и в Северной Америке. Это одна из областей, в которой экономически развитые западные страны региона, судя по всему, испытывают все возрастающие трудности;

f) не всем правительствам удалось добиться успеха в борьбе с расточительным использованием воды. В некоторых крупных городах Центральной и Восточной Европы почти половина питьевой воды после очистных сооружений теряется в трубопроводной системе. Согласно информации в некоторых европейских городах наблюдаются утечки воды, достигающие 70-80%.

g) В силу преобладания трансграничного характера вод в регионе ЕЭК ООН, проблемы водохозяйственной деятельности и связанные с ними санитарно-профилактические мероприятия могут стать причиной разногласий между странами. Это требует принятия новой комплексной и экологически обоснованной политики, предусматривающей вовлечение широких кругов общественности.

5. Трансграничные водные ресурсы имеют важное значение для всего региона в целом. Распад Советского Союза и других государств привел к созданию новых границ и появлению новых трансграничных вод. В настоящее время в регионе насчитывается несколько сотен трансграничных водных объектов, включая реки, озера и подземные

воды. Многие водосборные бассейны имеют сток в замкнутые моря и озера, а загрязнители, переносимые реками в моря и озера, серьезно влияют на эти экосистемы.

6. Правительствам региона ЕЭК ООН удалось создать уникальную региональную экологическую структуру с целью решения большинства важных проблем трансграничного сотрудничества. В пяти конвенциях по окружающей среде и протоколах к ним охватываются следующие проблемы: охрана трансграничных вод; промышленные аварии; снижение загрязнения воздуха; оценка воздействия на окружающую среду; информирование общественности, ее участие в принятии решений и ее доступ к правосудию. В дополнение к этим юридически обязывающим документам ключевым результатом сотрудничества в рамках программы ЕЭК ООН по водам явились руководящие принципы и рекомендации, в которых охвачены все основные проблемы, определенные в главе 18 Повестки дня на XXI век. В качестве примера можно назвать руководящие принципы экосистемного подхода к водохозяйственной деятельности, критерии и цели в области качества воды, мониторинга и оценки, управления подземными водами, по воде и сельскому хозяйству, устойчивого предупреждения наводнений, участия общественности в управлении водохозяйственной деятельностью, соблюдения договоренностей по воде и промышленной безопасности.

7. Согласованная и совместная деятельность ЕЭК ООН и Европейского регионального бюро Всемирной организации здравоохранения (ЕВРО/ВОЗ) по предотвращению, ограничению и сокращению распространения переносимых водой заболеваний позволила принять в 1999 году Протокол по проблемам воды и здоровья. В рамках этого Протокола сотрудничество по вопросам водохозяйственной деятельности в настоящее время включает в себя социальный компонент, поскольку управление водными ресурсами должно быть направлено на увязывание социально-экономического развития с охраной природных экосистем. Три еще более важных с юридической точки зрения документа, в частности Протокол о гражданской ответственности и компенсации за ущерб, причиненный трансграничным воздействием промышленных аварий на трансграничные воды, были приняты на состоявшейся в Киеве в мае 2003 года Конференции министров "Окружающая среда для Европы". Все они позволят укрепить сотрудничество в области воды и санитарии.

8. Сотрудничество под эгидой ЕЭК ООН является хорошим примером современных тенденций в международном законодательстве в области окружающей среды. Любой документ, независимо от того, является ли он юридически обязывающим или нет, готовится правительствами совместно с представителями деловых кругов, НПО и международных и национальных организаций и учреждений. Таким образом, стороны, которые в той или иной форме будут участвовать в его осуществлении, обеспечении его

соблюдения или в мероприятиях по его выполнению, уже играют роль в ходе подготовки проекта документа.

9. В 1990-х годах появилась тенденция ко все большему применению комплексного подхода к водохозяйственной деятельности в регионе. В последнее десятилетие большинство стран ЕЭК ООН провело обзор своих законов. В результате этого принцип "загрязнитель платит" и принцип "пользователь платит" в настоящее время прочно закреплены в законах, но все еще не нашли эффективного повсеместного применения. Это в первую очередь относится к странам Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА). Наряду с принятием новых национальных законов была проведена реформа водного законодательства Европейского союза (ЕС). В его Рамочной директиве о водных ресурсах (РДВ), принятой в 2000 году, предусмотрено расширение сферы водоохраны на все водоемы, находящиеся на территории ЕС, и определены четкие цели: к 2015 году все воды должны получить "статус качества".

10. В целом процесс принятия водохозяйственного законодательства развивается успешно, в частности в странах, присоединяющихся к ЕС, которые, начиная с середины 90-х годов начали включать в свое внутренне право и осуществлять законодательство ЕС. Однако реформы в области нормативного регулирования далеки от своего завершения, особенно в странах ВЕКЦА, и привели к некоторым лакунам и противоречиям между новыми законами, декретами и подзаконными нормами. То же самое относится к их применению и обеспечению их выполнения. Создание потенциала учреждений по управлению речными бассейнами, включая совместные органы по трансграничным водам, и финансирование служб по управлению водными ресурсами являются еще одной причиной, вызывающей беспокойство.

11. Во всех странах Западной Европы уже достигнута поставленная Повесткой дня на XXI век цель по созданию оперативных служб по оценке водных ресурсов. Однако в большинстве стран наблюдается недостаток полезной и необходимой для директивных органов информации по водным ресурсам, несмотря на осуществляемые на протяжении многих лет значительные затраты и наличие больших объемов необработанных данных. В некоторых других странах, например в странах Центральной и Восточной Европы, были перестроены системы мониторинга воды с целью оптимального использования средств, затрачиваемых на проведение мониторинга.

12. За последнее десятилетие заметно улучшилась очистка сточных вод промышленных и бытовых источников, что привело к повышению качества воды в реках и озерах и даже морях. В некоторых районах Восточной, Центральной и Юго-Восточной Европы и региона ВЕКЦА доля очищаемых сточных вод все еще остается низкой. В Северной

Америке и во многих европейских странах обеспечен почти полный охват усовершенствованной системой водоснабжения (подключение жилищ) и санитарии (канализационные системы). В Европе водообеспечение в городских районах выше, чем в сельских. В странах ВЕКЦА существуют серьезные проблемы с непрерывным предоставлением услуг, а в некоторых странах нередко перебои в водоснабжении. В городских районах большинства стран Центральной Азии обеспечена высокая степень охвата усовершенствованной системой водоснабжения и канализации, однако охват сельских районов системами водоснабжения находится на значительно более низком уровне.

13. Качество питьевой воды все еще вызывает беспокойство во всем регионе ЕЭК ООН, особенно в связи с широким распространением микробиологического заражения источников питьевой воды в странах ВЕКЦА, являющегося причиной заболеваний переносимых водой. Другой причиной беспокойства является загрязнение воды солями в странах Центральной Европы. Кроме того, более 10% граждан Европейского союза подвергается потенциальному риску воздействия микробиологических организмов и других загрязнителей, содержание которых превышает предельно допустимые концентрации. В наиболее острой форме эти проблемы наблюдаются рядом с очагами загрязнения, связанными с деятельностью целого ряда промышленных предприятий и других объектов. В целом особую озабоченность вызывает положение в некоторых странах ВЕКЦА, особенно в связи с качеством питьевой воды с точки зрения ее микробиологического состава и присутствия в ней токсичных веществ.

14. Что касается воды и сельского хозяйства, то в большинстве стран Западной Европы начато осуществление агроэкологических программ, в которых сочетаются различные подходы, связанные с использованием технологий, обеспечением большей информированности, участием общественности, совместным покрытием расходов и нормативным регулированием с целью сокращения объемов вносимых удобрений и применяемых сельскохозяйственных химикатов и минимизации попадания отходов в естественные воды. Некоторые из этих программ оказались достаточно успешными, но нередко управление ими и обеспечение их выполнения сопряжено с серьезными сложностями и трудностями. Достижение положительных результатов также связано с тем, что водопользователи стали играть еще большую роль в управлении водными ресурсами. В некоторых странах ответственность за управление и иногда даже права собственности на ирригационные системы общего пользования передаются или были переданы от государственных органов ассоциациям водопользователей.

15. В большинстве стран ЕС и присоединяющихся к нему стран уже достигнуты цели, определенные в Повестке дня на XXI век в области воды и устойчивого городского

развития: а) все городские жители получают не менее 40 литров безопасной воды в день и по меньшей мере 75% из них пользуются встроенным санитарно-техническим оборудованием, подсоединенным к канализационным сетям; б) применяются нормативы на сброс бытовых и промышленных сточных вод; и с) по меньшей мере, 75% твердых отходов, образуемых в городских районах, подвергается сбору и удалению экологически безопасным способом.

16. Несмотря на рост урбанизации, в последнее десятилетие произошло снижение потребления воды в большинстве стран Западной Европы благодаря тому, что городские водохозяйственные службы сосредоточили свое внимание на экономии воды, расширении практики учета и использовании экономических инструментов. В других частях региона ЕЭК ООН, например в Юго-Восточной Европе, в городах продолжался рост водопотребления в связи с тем, что все большее количество жилищ подсоединяется к системам водоснабжения, и образ жизни населения во все большей степени становится в зависимость от потребления воды. В странах, присоединяющихся к ЕС, и странах ВЕКЦА в период после 1990 года произошло сокращение потребления воды в городах в силу того, что крупные промышленные водопотребители были закрыты, а субсидии на воду были постепенно отменены.

17. В большинстве западных стран городскими водохозяйственными службами были установлены счетчики у конечных потребителей, что оказалось эффективной мерой по сокращению водопотребления. Лишь недавно счетчики стали использоваться в странах Центральной и Восточной Европы и в странах ВЕКЦА. Показатели неучитываемого расхода воды, которые во многих случаях отражают эффективность работы водохозяйственной организации, являются низкими в большинстве стран Западной Европы и высоким в большинстве стран ВЕКЦА и нескольких странах Центральной и Восточной Европы.

18. По сравнению с другими регионами мира во многих странах региона ЕЭК ООН намечился значительный прогресс в области применения таких экономических инструментов, как сборы и штрафы за воду, налоги, связанные с водой, субсидии, связанные с водой, предоставляемые через экологические фонды и добровольные инструменты. Системы экологического управления для предприятий позволили добиться сокращения водопотребления и выбросов в промышленности, а партнерство между общественностью и частным сектором привело к повышению эффективности водохозяйственных служб. Кроме того, повсеместно наблюдается внедрение подходов, основанных на наилучшей имеющейся технологии (НИТ), способствующей сокращению водопотребления и повышению качества воды. Однако все это еще не относится к странам ВЕКЦА и балканским странам.

19. Что касается экономических реформ в секторе водоснабжения и санитарии, то одной из главных причин продолжающегося упадка служб водоснабжения в странах ВЕКЦА является хроническое недофинансирование этого сектора. В частности, доходы водохозяйственных организаций, как правило, недостаточны даже для покрытия основных затрат на эксплуатацию и техническое обслуживание главным образом из-за чрезвычайно низких тарифов на воду.

20. Что касается социальной значимости реформ водохозяйственного сектора, то совершенно очевидно, что резкие повышения водных тарифов лягут тяжелым бременем на беднейшие слои населения. В связи с этим для обеспечения поддержки реформ в водохозяйственном секторе важнейшее значение имеют уделение должного внимания этой проблеме и принятие необходимых мер по защите малообеспеченных слоев населения.

21. За последнее десятилетие укрепилось общее сотрудничество и координация в водохозяйственном секторе в субрегионах Центральной и Восточной Европы и ВЕКЦА. В рамках процесса "Окружающая среда для Европы" Программа действий в области окружающей среды и специальная рабочая группа Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), которая была создана для поддержки ее осуществления, оказали помощь странам Центральной и Восточной Европы в деле реформирования их водохозяйственного сектора. Региональные экологические центры способствовали диалогу по вопросам окружающей среды, созданию сетей и развитию регионального сотрудничества, главной целью которого является вовлечение гражданского общества в переходный процесс.

22. За последнее десятилетие ЕС и двусторонними донорами, а также международными финансовыми организациями были осуществлены крупные инвестиции и программы помощи развитию, которые первоначально охватывали Центральную и Восточную Европу, а позднее распространились также страны Юго-Восточной Европы и ВЕКЦА. Эти инвестиции в водохозяйственный сектор сыграли важную роль катализатора для существенного расширения финансирования из внутренних источников этих стран. В течение 1996-2001 годов внешняя помощь экологическому сектору достигала 0,1-0,9% ВВП стран-получателей. Согласно оценкам, страны Центральной и Восточной Европы, присоединяющиеся к ЕС, самостоятельно обеспечивали финансирование 90-95% общих инвестиций в окружающую среду.

23. Информированность общественности об экологических проблемах, давление общественности с целью решения этих проблем и участие общественности в принятии

решений имели важнейшее значение для развития и осуществления эффективной экологической политики в Западной Европе. Эти факторы явились движущей силой в Западной Европе, а также в странах Центральной и Восточной Европы, где возможности для участия общественности в принятии экологических решений были расширены (в частности, благодаря принятию Орхусской конвенции и Декларации). В странах ВЕКЦА все еще не сложились нормальные условия для участия общественности в принятии решений. Судя по всему, участие общественности в принятии решений на местном уровне является широко распространенной практикой, однако эта практика еще не нашла повсеместного применения на субнациональном, национальном и трансграничном уровнях.

I. ОСНОВНЫЕ ВОДНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ РЕГИОНА

24. Регион ЕЭК ООН характеризуется неоднородными условиями с социально-экономической и экологической точек зрения; в нем существуют весьма специфичные проблемы как с точки зрения количества, так и качества воды.

25. Водные ресурсы в регионе распределены неравномерно. В некоторых странах объем забора воды по меньшей мере равен объему формируемых на их территории водных ресурсов (например, в Бельгии, Венгрии, Нидерландах, Республике Молдова). Существуют проблемы, связанные с наличием воды, в Средиземноморском регионе, в бассейне Аральского моря в Центральной Азии и в некоторых районах Соединенных Штатов. Угроза водным ресурсам во многих местах, в частности в прибрежных районах и на островах, связанная с различными видами антропогенной деятельности и чрезмерным забором воды, остается причиной для серьезного беспокойства в регионе.

26. Трансграничные водные ресурсы имеют важное значение для всего региона. 20 стран в Европе зависят от водных ресурсов, поступающих из сопредельных стран; они получают более 10% своих водных ресурсов из других прибрежных стран, а пять из них зависят более чем на 75% от притока из стран, расположенных в верхнем течении рек (Венгрия, Люксембург, Нидерланды, Республика Молдова, Румыния).

27. Распад Советского Союза и других государств привел к созданию новых границ и появлению новых трансграничных водотоков. В настоящее время в регионе насчитывается около 150 крупных трансграничных рек, протекающих по границе или через границу между двумя или более странами, около 25 крупных трансграничных и международных озер и около 100 трансграничных водоносных горизонтов. Вода многих водосборных бассейнов поступает в замкнутые моря или озера, и загрязнители, переносимые реками в моря и озера, оказывают серьезное воздействие на эти экосистемы.

28. Существуют большие различия в связи с недостатком воды и водопотреблением по секторам в пределах региона. В регионе ЕЭК ООН в среднем 42% общего забора воды используется в сельском хозяйстве, 40% - в промышленности (почти половина из этого объема в энергетике) и 18% идет на городское водопотребление. На сельское хозяйство приходится 50-70% общего водозабора в Юго-Восточной Европе, Восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии (ВЕКЦА) и в некоторых районах Соединенных Штатов. Охлаждение на электростанциях является доминирующим видом водопотребления в Центральной Европе. Развитие урбанизации и рост населения привели к росту водопотребления в городах. В течение прошлого десятилетия общий объем забираемой воды сократился или оставался на прежнем уровне в большинстве стран региона. Однако не произошло заметного сокращения в потреблении подземных вод в связи с тем, что этот источник все шире используется для коммунального водоснабжения.

29. В регионе ЕЭК ООН крупные программы развития в области строительства гидроэлектростанций, навигации, осушения и орошения связаны с интенсивным водопользованием или переброской вод. Развитие инфраструктуры было и все еще является весьма важным компонентом экономического развития. Однако оно также привело к негативным последствиям для окружающей среды в связи со снижением уровней воды и, кроме того, явилось причиной серьезного экономического и экологического ущерба, причиняемого наводнениями.

30. Проблема питьевой воды и санитарии по-прежнему является причиной серьезного беспокойства во всем регионе. По оценкам, 120 млн. человек, т.е. каждый седьмой европеец, не имеет доступа к безопасной питьевой воде и надлежащей санитарии. Микробиологическое загрязнение источников питьевой воды является серьезной проблемой в странах ВЕКЦА, а в Центральной Европе беспокойство вызывает загрязнение солями. Имеется информация о таких случаях заболеваний в регионе, переносимых водой, как холера, дизентерия, кишечно-инфекционные заболевания, вирусный гепатит А и тиф.

31. В последние десятилетия заметно улучшилась очистка сточных вод промышленных и бытовых источников, что позволило повысить качество воды в реках и озерах и даже морях. В некоторых районах Восточной, Центральной, Юго-Восточной Европы и в странах ВЕКЦА доля очищаемой сточной воды все еще остается низка. Были сокращены выбросы тяжелых металлов и некоторых опасных химических веществ; однако многие опасные химические вещества все еще сбрасываются в поверхностные воды и не регулируются. Во многих частях региона, в частности в Западной и Центральной Европе,

подземные воды загрязнены нитратами и пестицидами, а питьевая вода из подземных горизонтов неглубокого залегания не всегда отвечает критериям качества.

В целом качество воды в регионе повысилось. Однако информация о состоянии окружающей среды, которая появилась после распада Советского Союза, свидетельствует о серьезных проблемах, связанных как с качеством, так и с количеством воды в Центральной и Восточной Европе, и особенно в странах ВЕКЦА. Во второй половине прошлого десятилетия в Центральной и Восточной Европе наблюдались улучшения. Опыт работы водохозяйственного сектора в субрегионе ВЕКЦА оказался неудачным, в частности в связи с упадком экономики в 90-х годах и огромными проблемами на нынешнем этапе экономического возрождения.

II. ЗАДАЧИ ГЛОБАЛЬНОГО ХАРАКТЕРА - РЕГИОНАЛЬНЫЕ МЕРЫ РЕАГИРОВАНИЯ

32. В обсуждаемой международным сообществом политике водохозяйственной деятельности на глобальном уровне на первый план выходит проблема динамики количества и качества воды и ее воздействия на развитие и сокращение масштабов бедности.

33. На Конференции по водным ресурсам 1977 года Организации Объединенных Наций с беспокойством говорилось об относительно недостаточном внимании, уделяемом вопросам управления водными ресурсами и серьезной недооценке соответствующих данных. Дублинское заявление о водных ресурсах и устойчивом развитии 1992 года явилось крупным вкладом в Конференцию Организации Объединенных Наций 1992 года по окружающей среде и развитию (Конференция в Рио-де-Жанейро). Дублинские руководящие принципы были включены в главу 18 по вопросам пресной воды Повестки дня на XXI век. На Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию (ВВУР) 2002 года прозвучал призыв к действиям в водохозяйственном секторе и были определены целевые показатели и сроки их выполнения в области водоснабжения, санитарии, комплексного управления водными ресурсами и подготовки планов эффективного использования водных ресурсов.

34. После конференции в Рио-де-Жанейро Комиссия по устойчивому развитию стала уделять все больше внимания проблемам пресной воды в связи с обеспечением большей комплексности подходов к водохозяйственной деятельности, осуществлением мер по охране экосистем, учетом потребностей малообеспеченных слоев населения и

совершенствованием системы управления, включая способы более эффективного привлечения общественности в процессы принятия решений.

Большинством стран Западной, Центральной и Восточной Европы (страны ЦВЕ) были подготовлены национальные доклады о ходе работы после конференции в Рио-де-Жанейро. Во второй половине прошлого десятилетия страны ВЕКЦА также начали играть более активную роль в глобальных процессах в области устойчивого развития.

В пределах региона ряд факторов оказывал большое влияние на усилия, направленные на более устойчивое развитие в водохозяйственном секторе. К наиболее важным из них относятся переходный процесс после распада Советского Союза и присоединение к Европейскому союзу (ЕС) стран Центральной и Восточной Европы. Подготовка многосторонних экологических соглашений также сыграла важную роль в деле согласования политики в области окружающей среды и водных ресурсов во всем регионе наряду с процессом "Окружающая среда для Европы", который укрепил сотрудничество по охране и улучшению состояния окружающей среды и способствовал определению долгосрочных стратегий для всего региона.

А. Процесс присоединения

35. В 2004 году 10 стран Центральной и Восточной Европы станут членами расширенного ЕС, а еще большее количество стран подало заявления о вступлении в ЕС (см. таблицу).

36. Рациональное природопользование является той областью, где законодательство ЕС получило наибольшее развитие. Во многих государствах - членах ЕС 70 - 80% национальных законов принимаются непосредственно на основе законодательства ЕС. В частности, процесс присоединения явился важнейшей движущей силой законодательной и институциональной реформы сектора водного хозяйства и увеличения инвестиций в инфраструктуру водоснабжения и очистки сточных вод. Согласно прогнозам, в предстоящем десятилетии значительные средства ЕС будут направляться в новые страны-члены с целью развития их водной инфраструктуры.

В. Многосторонние соглашения в области окружающей среды

37. Совещание по охране окружающей среды (София, 1989 год), созданное под общей эгидой Конференции по безопасности и сотрудничеству в Европе, и процесс подготовки к

Конференции в Рио-де-Жанейро заложили основу Конвенции ЕЭК ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Конвенция по водам ЕЭК ООН), которая была принята в 1992 году и вступила в силу в 1996 году. По состоянию на 1 ноября 2003 года Конвенция была ратифицирована 34 странами и Европейским сообществом, включая большинство стран Центральной и Восточной Европы и половину стран ВЕКЦА. Конвенция направлена на удовлетворение потребностей, определенных в главе 18 Повестки дня на XXI век, и на дальнейшее развитие трансграничного сотрудничества, которое имеет особое значение для региона ЕЭК ООН. Она помогла странам региона в заключении договоров о речных бассейнах и в создании совместных программ по мониторингу и оценке; она заложила основу для консультаций по проблемным вопросам, обмена информацией между прибрежными странами и информирования общественности. Конвенция Организации Объединенных Наций о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 года сыграла меньшую роль в регионе и, например, не была подписана или ратифицирована ни одной из стран ВЕКЦА.

Большинство соглашений, заключенных после распада Советского Союза и появления новых трансграничных водотоков, сформулированы по аналогии с Конвенцией по водам ЕЭК ООН.

В соответствии с преамбулой конкретной целью Рамочной директивы ЕЭК по вопросам воды является содействие выполнению обязательств ЕС, принятых в соответствии с международными конвенциями по охране вод и управлению ими, главным образом Конвенции по водам ЕЭК ООН.

38. К примерам соглашений (краткие названия), которые были заключены с учетом Конвенции по водам ЕЭК ООН и которые позволили создать совместные органы, относятся: Соглашение между Российской Федерацией и Казахстаном о совместном использовании и охране трансграничных водных объектов 1992 года; Соглашение между Российской Федерацией и Украиной о совместном использовании и охране трансграничных водных объектов 1992 года; Конвенция 1994 года о сотрудничестве в области защиты и устойчивого использования реки Дунай и Соглашение между Эстонией и Российской Федерацией в области охраны и рационального использования трансграничных вод 1997 года. Соглашение между Казахстаном, Кыргызстаном, Узбекистаном, Таджикистаном и Туркменистаном о сотрудничестве в сфере совместного управления, использования и охраны водных ресурсов межгосударственных источников

является еще одним примером учреждения совместного органа - Межгосударственной координационной водохозяйственной комиссии.

39. Конференция в Рио-де-Жанейро заложила основу для подготовки Конвенции ЕЭК ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция).

Врезка 1: Орхусская конвенция - успешный пример

В Конвенции подробно разработан принцип 10 Декларации Рио-де-Жанейро. Конвенция представляет собой соглашение в области окружающей среды нового типа. Она увязывает экологические права и права человека и предусматривает, что устойчивое развитие может быть обеспечено только путем вовлечения всех заинтересованных сторон. В ней также рассматриваются вопросы подотчетности правительств, транспарентности их деятельности и необходимость реагирования на все ключевые проблемы государственного управления водными ресурсами. Орхусская конвенция была принята в 1998 году и вступила в силу в 2001 году; процесс ее ратификации проходит высокими темпами (26 Сторон по состоянию на 1 ноября). Конвенция оказала значительное влияние на вовлечение общественности и на совершенствование управления в Центральной и Восточной Европе и странах ВЕКЦА, где уже 20 стран ратифицировали ее к 1 ноября 2003 года.

Источник: /26/.

40. Благодаря совместным усилиям государств - членов ЕЭК ООН, ЕЭК ООН и Европейского регионального бюро Всемирной организации здравоохранения (ЕВРО/ВОЗ) в Лондоне в 1999 году был принят Протокол по проблемам воды и здоровья к Конвенции ЕЭК ООН по водам, который, как ожидается, вступит в силу в 2004 году. Этот Протокол, в отношении которого ЕЭК ООН и ЕВРО/ВОЗ совместно осуществляют секретариатские функции, регулирует важную взаимосвязь между водой и здоровьем населения, способствует устойчивому водоснабжению и управлению водой в городах и сельских районах. В нем также предусматривается восстановление нарушенной инфраструктуры, определяются способы минимизации воздействия антропогенной деятельности на здоровье человека и водную среду и инструменты по созданию потенциала и осуществлению пилотных программ.

Более того, Протокол открыт для ратификации странами, которые не являются Сторонами материнской Конвенции.

41. Другой областью, в которой гармонизация политики имеет принципиальное значение, является трансграничное воздействие промышленных аварий. Конвенция ЕЭК ООН о трансграничном воздействии промышленных аварий была принята в 1992 году и вступила в силу в 2000 году. О важности предотвращения промышленных аварий, обеспечения готовности к ним и ликвидации их последствий наглядно свидетельствует промышленная авария в Бая-Маре (Румыния, январь 2000 года), которая имела тяжелые последствия для стран, расположенных ниже по течению. Извлеченные уроки показывают, что: а) аварийное загрязнение воды может оказать воздействие на территории, расположенные далеко вниз по течению; б) на установках, представляющих опасность, должны быть приняты меры безопасности; в) существующие инструменты гражданской ответственности недостаточно конкретны для применения при авариях такого характера (см. врезку 2).

42. В начале 1990 года во многих странах ЕЭК ООН уже существовали процедуры по проведению национальной оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС). Однако эти процедуры не были общепринятыми или последовательными и не могли применяться для оценки трансграничного воздействия на окружающую среду. В 1991 году была принята Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция об ОВОС). Она вступила в силу в 1997 году. Конвенция значительно способствовала согласованию процедур ОВОС на национальном и международном уровнях.

Врезка 2: Новые юридически обязывающие документы

На пятой Конференции министров "Окружающая среда для Европы", состоявшейся в Киеве в мае 2003 года, были приняты с учетом последних международных событий три новых Протокола к упомянутым выше Конвенциям ЕЭК ООН.

Конвенция об ОВОС применима не только на уровне отдельных проектов, но и при разработке политики, планов и программ. С целью усиления воздействия Конвенции на стратегическом уровне политики 35 странами и Европейским сообществом был подписан Протокол к ней по стратегической экологической оценке. Он будет способствовать комплексному рассмотрению вопросов охраны окружающей среды и здоровья в процессе принятия стратегических решений.

Одной из важнейших проблем, связанных с трансграничным загрязнением, является гражданская ответственность. В Киеве 22 странами был подписан новый Протокол о

гражданской ответственности и компенсации за ущерб, причиненный трансграничным воздействием промышленных аварий на трансграничные воды, к Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер и к Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий. По состоянию на 1 ноября 2003 года Протокол был подписан 23 государствами.

Тридцать шесть стран и Европейское сообщество подписали новый Протокол по регистрам выбросов и переноса загрязнителей к Конвенции ЕЭК ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция).

Источник: /7/

С. Прочие программы сотрудничества в регионе ЕЭК ООН

43. Конференция в Рио-де-Жанейро призвала к региональному сотрудничеству как эффективному средству передачи знаний и гармонизации политики. Возглавляемый ЕЭК ООН процесс "Окружающая среда для Европы" позволил создать основу для разработки многих важных стратегий и механизмов сотрудничества в целях гармонизации. Экологическая информация по всему региону собирается и сводится в доклады о состоянии окружающей среды в Европе. Недавно была опубликована третья оценка, в которую были включены страны ВЕКЦА.

44. Программы обзоров результативности экологической деятельности, осуществляемые Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в интересах ее стран-членов и ЕЭК ООН для стран с переходной экономикой, были приняты с целью оценки усилий стран в деле сокращения загрязнения, управления своими природными ресурсами, учета экологических проблем в секторальной политике и гармонизации политики. Наличие этих инструментов позволило министрам окружающей среды разработать целевые программы действий для оказания помощи странам с переходной экономикой в решении ключевых экологических проблем, сокращении количества проблем в области водных ресурсов, гармонизации политики и содействии участию общественности, а также в привлечении неправительственных организаций (НПО).

45. В регионе также развивались межотраслевые процессы, направленные на обеспечение взаимодействия таких тесно связанных сфер деятельности, как окружающая среда, здоровье человека, транспорт, лесное и сельское хозяйство.

46. В 1999 году в рамках Региональной программы оздоровления окружающей среды для Юго-Восточной Европы (РЕРЕП) был принят региональный подход к сотрудничеству. В этой программе определены следующие приоритеты: а) институциональное развитие и разработка политики; б) создание общества, руководствующегося экологическими принципами; в) оказание срочной помощи по ликвидации ущерба, причиненного войной; г) укрепление существующих механизмов сотрудничества и разработка региональных трансграничных проектов; и е) оказание поддержки местным и национальным экологическим проектам. Его осуществлению оказывает содействие специальная Целевая группа, в которую входят представители стран Юго-Восточной Европы, доноры, международные организации и НПО.

Осуществление Рио-де-Жанейрской декларации и Декларации "Рио+5" и планов действий показало, что не все проблемы требуют принятия "юридически обязательных" мер со стороны правительств. Большинство правительств приняты такие процедуры национального планирования, как подготовка национальных планов действий по окружающей среде и национальных планов действий в области окружающей среды и здоровья, целью которых является создание условий и оказание поддержки осуществлению. Кроме того, правительствами разработаны такие инструменты управления, способствующие осуществлению, как руководящие принципы мониторинга, цели в области качества воды, системы показателей, необходимых для информирования общественности и принятия политических решений. В этом процессе важную роль сыграли руководящие принципы, разработанные в соответствии с Конвенцией ЕЭК ООН по водам, и руководящие принципы ВОЗ.

47. На Всемирной встрече на высшем уровне по устойчивому развитию ЕС совместно со странами ВЕКЦА была выдвинута идея партнерства в деле осуществления программных положений по воде Йоханнесбургского плана выполнения решений, т.е. достижение к 2015 году целевых показателей в области водоснабжения и санитарии и к 2005 году - целевого показателя по комплексному управлению водными ресурсами и подготовка планов эффективной водохозяйственной деятельности. Это партнерство было одобрено в Киеве на пятой Конференции министров как важный инструмент для достижения целей ВВУР, а также Экологической стратегии для стран ВЕКЦА, также принятой в Киеве. Перед западными странами стоит ответственная задача оказания помощи странам ВЕКЦА в деле осуществления этой стратегии. Страны Центральной и Восточной Европы также могут оказать содействие, например в рамках передачи опыта по переходу к рыночной экономике и присоединению к ЕС. Наконец, сами страны ВЕКЦА должны решить крупную задачу формирования необходимой политики и проведения институциональной

реформы, а также изыскания необходимых национальных ресурсов с целью технического обслуживания, эксплуатации водохозяйственной инфраструктуры и инвестирования в нее.

III. ПОЗИТИВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ И ЗАДАЧИ НА БУДУЩЕЕ В ОБЛАСТИ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ, ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ МЕХАНИЗМОВ И МОНИТОРИНГА

48. К 2002 году в регионе ЕЭК ООН уже была проведена или проводилась работа по 11 важным направлениям, определенным в главе 18 Повестки дня на XXI век.

A. Вопросы нормативно-правового регулирования

Проявлением растущей заботы, в первую очередь, о качестве воды явилось проведение в последнее десятилетие большинством стран ЕЭК ООН обзора своих законов. В результате этого в настоящее время принцип "загрязнитель платит" и принцип "пользователь платит" закреплены в законах почти всех стран региона.

Существенный прогресс был достигнут в области законодательства и развития институциональных механизмов для комплексного управления водными ресурсами. В большинстве стран был проведен пересмотр водохозяйственных законов и осуществлены крупные инвестиции в инфраструктуру. В некоторых странах ЕЭК ООН, где функционируют сильные муниципальные органы власти, проблемы водоснабжения и санитарии нашли эффективные решения на местном уровне.

49. Основными инструментами реформирования нормативно-правовой базы водохозяйственного сектора в Соединенных Штатах были Закон о чистой воде (ЗЧВ) и Закон о предотвращении загрязнения воды и надзоре (1993 год). Основой законодательства Канады в области воды и санитарии являются Закон о воде и Федеральная водная политика, принятая в 1987 году. Сделав основной упор на сохранение водных ресурсов, обе страны разработали руководящие принципы для муниципалитетов, домашних хозяйств и промышленности по эффективному использованию воды и ее экономии. За последнее десятилетие при разработке программ в рамках ЗЧВ отказались от подхода, при котором работа проводится по отдельным программам, источникам и загрязнителям, и стали ориентироваться на более целостные стратегии, охватывающие всю площадь водосбора. При таком подходе, когда принимается во внимание вся площадь водосбора, одинаковое значение придается охране незагрязненных и очистке загрязненных вод.

50. В Европе в настоящее время реформируется водное законодательство ЕС. ЕС и присоединяющиеся к нему страны приводят национальные и субнациональные водохозяйственные законы о воде в соответствие с Рамочной директивой ЕС о водных ресурсах (РДВ), принятой в 2000 году. В РДВ расширена сфера охраны вод на все виды водных ресурсов (реки, озера, прибрежные и подземные воды) и определены четкие цели, а именно: до 2015 года все воды в Европейском союзе должны получить "надлежащий статус", а водопользование должно приобрести устойчивый характер на всей территории ЕС. В ней предусматривается создать порайонную структуру речного бассейна, в рамках которой будут определены жесткие экологические цели, включая экологические нормативы для поверхностных вод. Даже в некоторых странах ВЕКЦА, особенно в тех, которые граничат с расширенным регионом ЕС, большое внимание уделяется принятию и присоединению к требованиям РДВ. В Директиве предусмотрено трансграничное сотрудничество между странами, т.е. такая практика, которая существовала в течение многих лет, например в бассейне реки Рейн. Кроме того, она нацеливает на участие в управлении водными ресурсами всех заинтересованных сторон, включая НПО и местные общины.

51. В Директиве особо подчеркнуты водные потребности экосистем и объективная необходимость сбалансировать потребности в области охраны окружающей среды с потребностями зависящего от воды населения. В РДВ предусмотрено, что как национальные, так и трансграничные воды должны управляться в масштабах речного бассейна. Это возлагает новую ответственность на те государства - члены ЕС, которые ранее использовали административные границы, а не речные бассейны в качестве основы для управления водными ресурсами. Положения Директивы характеризуются комплексностью и устремленностью в перспективу; для их включения в национальное законодательство была разработана общая стратегия для стран ЕС на период 2003-2015 годов.

52. Подготовка новых законопроектов о воде и сопутствующих нормативных актов стала частью общего процесса реформирования во всех странах Центральной и Восточной Европы и ВЕКЦА. Изменения законов во многих случаях проводились на основе недавно принятых конституционных положений, в которых закреплено право на безопасную и здоровую окружающую среду. Законы об окружающей среде и природных ресурсах стали одним из первых законов, в которых содержатся положения в поддержку демократических форм участия в жизни общества и принципы рыночной экономики, а также положения о распределении ответственности между национальными, субнациональными и местными органами власти.

53. В целом, в ходе принятия законодательства в области водохозяйственной деятельности были достигнуты позитивные результаты, в частности в странах, присоединяющихся к ЕС, которые с середины 1990-х годов начали включать во внутреннее право и исполнять законы ЕС. Включение во внутреннее законодательство всей совокупности законов ЕС потребовало внесения изменений в большинство действующих законов и принятия нескольких новых законов, а также создания административных и прочих структур по их осуществлению и обеспечению их выполнения. Присоединяющимся к ЕС стран также потребовалось ратифицировать все международные конвенции, стороной которых является ЕС.

54. В отношении 10 стран, готовящихся присоединиться к ЕС к маю 2004 года, ЕС согласился на несоблюдение только тех директив, которые предполагают крупные инвестиции в инфраструктуру. Такие инвестиции в водохозяйственный сектор предусматриваются Директивой ЕС в отношении питьевой воды и Директивой по очистке городских сточных вод. Присоединяющимся странам был определен переходный период от 5 до 10 лет с целью обеспечения выполнения этих директив.

55. В последнем десятилетии все страны ВЕКЦА пересмотрели или обновили свое водное законодательство и нормативные документы по воде. Азербайджан, Армения, Беларусь и Украина подготовили новые водные кодексы/законы по управлению, использованию и сохранению водных ресурсов. Грузия, Кыргызстан, Республика Молдова и Российская Федерация уже приняли такие новые законы/кодексы о водопользовании. В законодательство этих стран были внесены важные улучшения, соответствующие последним международным тенденциям. Однако реформы нормативного регулирования далеки от своего завершения и привели к некоторым лакунам и противоречиям между новыми законами, декретами, кодексами и подзаконными актами. Многие нормативные документы бывшего Советского Союза все еще продолжают действовать. В связи с этим не всегда ясно, какие нормы применяются в каждом конкретном случае.

56. В течение 1990-х годов в регионе ЕЭК ООН постепенно вступали в силу новые нормативные документы. Были ужесточены нормы выбросов. Это позволило несколько ослабить давление на окружающую среду, в частности со стороны некоторых загрязнителей воды. Во многих странах Западной Европы была укреплена связь между отдельными политическими инструментами, были приняты новые инструменты и разработаны комплексные программы управления (см. врезку 3 о политических инструментах).

Врезка 3: Комплекс политических инструментов

В Западной Европе проявляется все больший интерес к разработке органически связанных политических инструментов, в которых бы использовался синергизм для достижения политических целей экономически эффективным способом и которые позволяли бы избегать конфликтов между принимаемыми мерами:

- *Нормативные инструменты (задание–контроль)*, включая нормы, разрешения, мониторинг, самоконтроль и санкции в отношении существующих источников загрязнения в сочетании с *оценкой воздействия на окружающую среду* со стороны новых источников;
- *Экономические инструменты* (рыночные меры стимулирования), увеличивающие издержки вредоносной деятельности и сокращающие издержки деятельности, благоприятно сказывающейся на окружающей среде. К применяемым инструментам относятся сборы/пошлины, сборы на продукцию, налоги на водные ресурсы и такие государственные субсидии, как гранты;
- *нормы гражданской ответственности*, включая ответственность загрязняющих субъектов за очистку или компенсацию за экологический ущерб;
- *подходы, основанные на добровольных мерах*, находят все более широкое распространение в промышленности. Таковыми примерами являются системы управления окружающей средой, такие, как Система ЕС по экологическому управлению и аудиту (EMAS) или стандарты ряда 14000 Международной организации по стандартизации (ИСО);
- *информационные инструменты*, такие, как распространение информации, перечни загрязнителей, экомаркировка продукции, а также обучение и профессиональная подготовка.

57. В недавнем докладе ОЭСР сделан вывод о том, что экологическая эффективность подходов, основанных на добровольных мерах, нередко сомнительна, а их экономическая эффективность, как правило, низка. Хотя административные и операционные издержки в связи с подходами, основанными на добровольных мерах, весьма различны, совершенно очевидно, что, если на их подготовку, согласование и обязательное применение выделяется слишком мало средств, их влияние на окружающую среду будет, судя по всему, скромным. Сочетание добровольных мер с налоговыми мерами или с системой продажи квот может породить весьма существенное увеличение административных издержек, а экологическая ценность других инструментов может оказаться сниженной.

58. В Западной Европе наблюдается высокий спрос на данные о воде и окружающей среде. Доклады о состоянии окружающей среды и национальные и субнациональные доклады о показателях широко используются общественностью и директивными органами. Информация о качестве и количестве воды в странах постепенно становится доступной через Интернет, и ряд поставщиков услуг публикует данные о качестве воды и данные о результатах своей деятельности.

59. В странах ВЕКЦА спрос на информацию и доступ к информации все еще находятся на очень низком уровне. Процесс осуществления Орхусской конвенции позволил добиться улучшения положения, в частности путем создания ряда экологических информационных центров в странах ВЕКЦА.

60. Серьезной задачей для стран ВЕКЦА станет выполнение новых принятых законодательных актов. Во многих странах ВЕКЦА наблюдается падение национальной экономики и сокращение государственных бюджетов, а состояние городского водоснабжения и водохозяйственной инфраструктуры находится на грани коллапса и срочного инвестирования.

Недавно принятая (май 2003 года) Природоохранная стратегия для стран ВЕКЦА определяет задачи на перспективу для региона ВЕКЦА, а Целевая группа Программы действий по охране окружающей среды (ПДООС) приняла рабочую программу по разработке комплекса эффективных мер с целью оказания содействия ее осуществлению. Органы Организации Объединенных Наций и прочие региональные учреждения окажут поддержку осуществлению этой Стратегии.

Недавние соглашения о партнерстве и сотрудничестве между ЕС и странами ВЕКЦА, процесс стабилизации и ассоциации между ЕС и пятью странами Юго-Восточной Европы, которые еще не подали заявления о вступлении в ЕС, и связанные с этим программы помощи, очевидно, являются дополнительным подспорьем для реформы и гармонизации или сближения законодательства в европейской части региона ЕЭК ООН.

61. В Западной Европе и в некоторых странах Центральной и Восточной Европы достигнут существенный прогресс в деле принятия законодательства и создания учреждений, необходимых для комплексного управления водохозяйственной деятельностью. Однако практика не всегда отвечает духу принятого законодательства. В некоторых странах, в частности в странах, присоединяющихся к ЕС, институциональный потенциал на субнациональном уровне (как с точки зрения экспертных знаний, так и возможностей формирования доходов) может оказаться недостаточным для надлежащего осуществления комплексной политики в области водохозяйственной деятельности.

В. Институциональные механизмы, включая совместные органы¹

62. Между институциональными механизмами региона в области водохозяйственной деятельности существуют большие различия. Как правило, в странах создан национальный орган, отвечающий за разработку политики и стратегий по координации и национальному планированию в области водных ресурсов. Эти организации также нередко занимаются сбором и распространением информации и могут регулировать и контролировать деятельность организаций нижнего звена.

63. В большинстве стран, за исключением нескольких стран Центральной Азии, водохозяйственная деятельность регулируется на субнациональном (например, на уровне областей), а не на национальном уровне, в то время как управление услугами водоснабжения обычно осуществляется на местном уровне. Благодаря близости к ресурсам, а так же к пользователям услуг, на субнациональном уровне управления решаются такие вопросы, как распределение воды и выдача лицензий на сточные воды, взимание платы за воду, обеспечение соблюдения норм или условий, содержащихся в разрешениях, мониторинг и оценка водных ресурсов, урегулирование конфликтов и более широкие проблемы планирования землепользования.

64. В области трансграничного сотрудничества по вопросам водохозяйственной деятельности в 1995 году ЕЭК ООН зарегистрировала 139 договоров, соглашений, конвенций, протоколов и других правовых механизмов, заключенных в Европе и Северной Америке. В рамках многих из них были созданы совместные органы с участием двух или более стран. В недавнем докладе ЕЭК ООН "Трансграничное водное сотрудничество в новых независимых государствах" перечислены 10 важных речных бассейнов, которые еще не охвачены соглашениями между странами региона ВЕКЦА и между странами Центральной и Восточной Европы и странами ВЕКЦА. Тем не менее работа в этом направлении ведется: в мае 2003 года было подписано соглашение по

одному из этих речных бассейнов, а именно по бассейну реки Днепр, а по двум другим речным бассейнам переговоры о заключении многосторонних соглашений находятся на завершающей стадии. Кроме того, имеется несколько участков бассейна реки Дунай, по которым необходимо подготовить конкретные двусторонние и многосторонние соглашения, дополняющие Конвенцию 1994 года о сотрудничестве в области охраны и устойчивого использования реки Дунай.

Проведенное в 1999 году обследование в странах - членах ЕЭК ООН показало, что совместные органы, созданные в рамках двусторонних или многосторонних соглашений, пока еще не выполняют все соответствующие положения, содержащиеся в Конвенции по водам ЕЭК ООН. Все совместные органы осуществляют программу мониторинга, как это предусмотрено Конвенцией, однако только 25% из них имеют совместную программу по снижению трансграничного воздействия, и только 20% действуют как форум для обмена информацией в отношении существующих и планируемых видов использования вод и соответствующих установок, которые могут оказывать трансграничное воздействие. Основной задачей на будущее для совместных органов станет расширение их деятельности, включая разработку программ согласованных действий, установление процедур оповещения и сигнализации, содействие обмену информацией о наилучших имеющихся технологиях и участие в осуществлении оценки воздействия на окружающую среду.

65. Организации по управлению речными бассейнами были созданы для многих национальных и трансграничных бассейнов в регионе ЕЭК ООН. Рамочная директива ЕС о водных ресурсах и Конвенция ЕЭК ООН по водам будут и в дальнейшем способствовать этому процессу.

66. Таким образом, основой для водохозяйственной деятельности в предстоящие годы в странах ЕС и в странах Центральной и Восточной Европы, присоединяющихся к ЕС, станет речной бассейн, а не административные границы. Аналогичный подход принят в по меньшей мере в половине стран ВЕКЦА.

С. Мониторинг и оценка водных ресурсов

67. Повестка дня на XXI век предупреждает о том, что отсутствие данных серьезно мешает странам принимать обоснованные решения в области окружающей среды и развития, и рекомендует всем странам изучить возможность организации служб по оценке водных ресурсов и обеспечить их работу в полном объеме в долгосрочной перспективе.

68. В Западной Европе все страны уже достигли этой цели. Однако это не означает, что все страны имеют надлежащую информацию, которая может явиться основой для оценки водных ресурсов и формирования политики. Полезной и необходимой для директивных органов информации, особенно в отношении качества воды, не хватает в большинстве стран, несмотря на большие расходы, затраченные в течение многих лет, и наличие больших объемов данных. Низкое качество данных в результате ненадлежащего контроля за качеством является одной из причин; другой причиной являются трудности в определении количественных причинно-следственных связей.

69. Существующие системы мониторинга были в первую очередь нацелены на мобилизацию новых водных ресурсов и все еще не в полной мере направлены на обеспечение информации о ресурсах, которые могут высвободиться благодаря более оптимальному управлению спросом (например, благодаря эффективному водопользованию, повышению качества сточных вод). Вследствие этого в некоторых странах Западной Европы все еще проводится большая работа по разработке информационных систем в области водных ресурсов, способных обеспечивать надежной, своевременной и полезной для директивных органов информацией.

70. Во многих странах ВЕКЦА и странах Юго-Восточной Европы не хватает гидрометрических сетей и сетей мониторинга качества воды. В бывшем Советском Союзе существовала относительно хорошо налаженная сеть мониторинга воды, но после его распада и получения независимости странами ВЕКЦА состояние инфраструктуры стало ухудшаться по мере ухудшения экономического положения этих государств. То же самое относится и к бывшей Югославии в связи с этническими конфликтами на Балканах. Это во многом обусловлено отсутствием государственных средств для технического обслуживания и эксплуатации существующих сетей.

71. Другой проблемой является синдром "обилия данных, но нехватки информации". Во многих странах с планируемой экономикой собирались и хранились огромные объемы данных, полученных в результате мониторинга воды, но они не воплощались в полезную, необходимую для директивных органов информацию. В последнее десятилетие эта экономически неоправданная практика была частично прекращена в результате сокращения бюджетов и более широкого стимулирования оптимальных способов использования людских и финансовых ресурсов в области мониторинга воды. Венгрия, Польша, Румыния, Словакия и Чешская Республика пересмотрели свои системы мониторинга воды, и многие страны следуют их примеру. Руководящие принципы мониторинга и оценки трансграничных рек, озер и подземных вод, разработанные в соответствии с Конвенцией по водам ЕЭК ООН, оказались особенно ценными для этих

стран, а также для стран региона ВЕКЦА, в первую очередь для Азербайджана, Беларуси, Грузии, Казахстана, Российской Федерации и Украины.

72. Во многих странах ВЕКЦА все еще нет сопоставимых данных экологического мониторинга и информации о качестве и количестве воды. Не существует стройных национальных систем мониторинга поверхностных вод, не проведена гармонизация систем сообщения данных и методологий.

73. Рабочая группа по мониторингу окружающей среды ЕЭК ООН, а также рабочие группы, созданные в рамках Конвенции по водам ЕЭК ООН, пришли к выводу о том, что в подготовке экологических показателей и показателей для водного сектора в странах ВЕКЦА встречаются существенные проблемы, связанные с:

- качеством наличной информации;
- неполным охватом наблюдениями;
- тем, что национальные методики наблюдения, измерения и сбора первичной информации не соответствуют международным нормам и требованиям, тем самым препятствуя сопоставлению информации между странами и их участию в общеевропейском процессе обмена экологической информацией;
- ограниченностью временных рядов данных;
- отсутствием сопоставимых данных.

74. Используемые в настоящее время в странах ВЕКЦА экологические показатели преимущественно описывают лишь состояние окружающей среды и факторы давления на нее и в весьма незначительной степени позволяют проводить анализ. Предстоит большая работа по сбору информации о состоянии вод в полном соответствии с концепцией ДСДСВР ("движущая сила - давление - состояние - воздействие - реагирование").

75. Несмотря на некоторые успехи в мониторинге качества и количества воды, представляемые странами доклады свидетельствуют о необходимости дальнейших улучшений. Например, Рабочая группа по мониторингу окружающей среды ЕЭК ООН, в частности, рекомендует странам ВЕКЦА:

- гармонизировать определения, классификации и протоколы по мониторингу окружающей среды согласно международным стандартам, начиная с тех,

которые уже действуют в рамках международных соглашений в области окружающей среды;

- в тех странах, где сети мониторинга существенно деградировали, восстановить их, обратив первоначально особое внимание на небольшое количество важнейших загрязняющих веществ и крупных источников загрязнения на базе перечня источников загрязнения. Поставить основной целью создание минимальной сети стационарных станций по отбору проб для мониторинга выбросов из этих источников в воздух и в водные объекты;
- обеспечить непрерывность мониторинга "традиционных" параметров для оценки долгосрочных тенденций изменения окружающей среды.

76. Одним из примеров международного сотрудничества в области мониторинга воды является Глобальная система мониторинга окружающей среды (ГСМОС/Вода), созданная Программой Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП). В ней участвуют почти все страны Западной Европы, но только три страны (Венгрия, Литва и Польша) Центральной и Восточной Европы. Российская Федерация является единственной страной региона ВЕКЦА, которая в ней участвует.

Согласно национальным докладам по оценке в связи с осуществлением Повестки дня на XXI век, подготовленным странами для ВВУР, две трети стран ЕЭК ООН достигли позитивных результатов или осуществили меры по мониторингу качества пресной воды, предусмотренные в Повестке дня на XXI век. Показатель соблюдения не показывает существенных различий в субрегионах ЕЭК ООН.

ПРИМЕЧАНИЕ:

¹ "Совместный орган" означает любую двустороннюю или многостороннюю комиссию или другие надлежащие организационные структуры, предназначенные для осуществления сотрудничества между прибрежными Сторонами.

Таблица. Разбивка стран по группам в целях настоящего доклада /9/

Группа	Подгруппа	Страны
Западная Европа		Австрия, Андорра, Бельгия, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Лихтенштейн, Люксембург, Монако, Нидерланды, Норвегия, Португалия, Сан-Марино, Соединенное Королевство, Финляндия, Франция, Швейцария, Швеция
	Страны - члены ЕС	Австрия, Бельгия, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Люксембург, Нидерланды, Португалия, Соединенное Королевство, Финляндия, Франция, Швеция
Центральная и Восточная Европа		Албания, Болгария, Босния и Герцеговина, бывшая югославская Республика Македония, Венгрия, Кипр, Латвия, Литва, Мальта, Польша, Румыния, Сербия и Черногория, Словакия, Словения, Турция, Хорватия, Чешская Республика, Эстония
	Страны, присоединяющиеся к ЕС	Болгария, Венгрия, Кипр, Латвия, Литва, Мальта, Польша, Румыния, Словакия, Словения, Турция, Чешская Республика и Эстония
	Балканские страны	Албания, Босния и Герцеговина, бывшая югославская Республика Македония, Сербия и Черногория, Хорватия
Средиземноморский регион		Албания, Босния и Герцеговина, Греция, Израиль, Испания, Италия, Кипр, Мальта, Монако, Португалия, Сербия и Черногория, Словения, Турция, Франция, Хорватия
Восточная Европа, Кавказ и Центральная Азия (ВЕКЦА)		Азербайджан, Армения, Беларусь, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Республика Молдова, Российская Федерация, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан и Украина
	Кавказ Центральная Азия	Азербайджан, Армения, Грузия Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан
Северная Америка		Канада, Соединенные Штаты
