



# Генеральная Ассамблея

Distr.: General  
4 March 2010  
Russian  
Original: English

## Шестьдесят четвертая сессия

Пункт 53(а) повестки дня

**Устойчивое развитие: осуществление Повестки дня на XXI век,  
Программы действий по дальнейшему осуществлению  
Повестки дня на XXI век и решений Всемирной встречи  
на высшем уровне по устойчивому развитию**

## **Водные ресурсы, мир и безопасность: сотрудничество в области трансграничных вод**

### **Записка Секретариата\***

#### *Резюме*

Настоящая записка представляется в соответствии с резолюцией 64/198 Генеральной Ассамблеи, в которой Ассамблея, в частности, предложила Председателю Генеральной Ассамблеи организовать 22 марта 2010 года в Нью-Йорке во Всемирный день водных ресурсов в рамках шестьдесят четвертой сессии Генеральной Ассамблеи интерактивный диалог на высоком уровне по вопросу о проведении Десятилетия действий «Вода для жизни», 2005–2015 годы. В записке представлена справочная информация для государств-членов, участвующих в работе группы по интерактивному диалогу высокого уровня по теме «Водные ресурсы, мир и безопасность: сотрудничество в области трансграничных вод».

\* Настоящая записка в основном базируется на тематическом документе механизма «ООН — водные ресурсы» за 2008 год, озаглавленном “Transboundary waters: sharing benefits, sharing responsibilities” и имеющемся на веб-сайте [http://www.unwater.org/downloads/UNW\\_TRANSBOUNDARY.pdf](http://www.unwater.org/downloads/UNW_TRANSBOUNDARY.pdf). Записка была подготовлена Департаментом по экономическим и социальным вопросам совместно с Европейской экономической комиссией и Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, являющимися двумя координаторами Целевой группы по трансграничным водам Межучрежденческого механизма «ООН — водные ресурсы», созданного Координационным советом руководителей системы Организации Объединенных Наций через его Комитет высокого уровня по программам в качестве координационного механизма системы Организации Объединенных Наций в области водоснабжения и санитарии.



---

## Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение и справочная информация . . . . .	3
II. Проблемы и выгоды сотрудничества . . . . .	4
III. Основы для сотрудничества в области трансграничных вод . . . . .	7
IV. Вклад системы Организации Объединенных Наций в сотрудничество в области трансграничных вод . . . . .	15
V. Выводы и рекомендации. . . . .	19

## I. Введение и справочная информация

1. На протяжении тысяч лет объем воды на планете оставался постоянным, при этом количество пользователей воды и число видов ее использования значительно увеличились. Глобальные изменения, такие как рост численности населения, процесс урбанизации, изменения в землепользовании и глобальное потепление, оказывают усиливающееся давление на этот ограниченный ресурс. В результате объем имеющейся воды на душу населения все больше становится неодинаковым и катастрофически сокращается.

2. Эти тенденции усугубляются геополитическими факторами. Реки, озера и водоносные горизонты не признают национальных границ. Почти половина поверхности суши на планете пронизана трансграничными бассейнами. Огромные запасы пресной воды также перемещаются под национальными границами в подземных водоносных горизонтах.

3. Предполагается, что проблемы, связанные с трансграничными водами<sup>1</sup>, будут возрастать под влиянием различных факторов, таких как изменение климата и рост численности населения. Конкуренция за получение доступа к воде еще больше возрастает в районах ее нехватки, что порой ведет к серьезной напряженности между различными группами пользователей.

4. В ситуации, когда каждая страна стремится удовлетворить свои потребности в воде за счет ограниченных водных ресурсов, некоторые видят будущее под угрозой конфликтов. Кое-кто даже предполагает вероятность возникновения «войн за воду», хотя конфликты за воду внутри стран более вероятны, чем конфликты между суверенными государствами.

5. Тем не менее важно помнить о том, что вода не должна быть источником конфликта или конкуренции. При сохранении человечеством благоразумия и применении справедливого подхода к использованию водных ресурсов вода может также стать катализатором международного сотрудничества и мира. История показывает, что именно сотрудничество, а не конфликты является наиболее распространенным ответом при решении вопросов рационального использования трансграничных вод.

6. Воду следует рассматривать как многоплановый ресурс, предоставляющий возможности для новых, разделяемых между участниками выгод, для решения проблем заинтересованных сторон и удовлетворения их соответствующих потребностей. При использовании в процессе регулирования общих водных ресурсов правильных инструментов, т.е. подходя к нему в духе сотрудничества, терпимости и взаимного уважения, можно обеспечить безопасный путь к достижению устойчивого и мирного развития с должным учетом всех факторов: социальных, экономических, политических, культурных и экологических. Таким образом, выгоды от сотрудничества в области водных ресурсов могут и должны выходить далеко за пределы самого по себе управления этими ресурсами. Прошлый опыт подтверждает, что даже стороны, интересы которых расходятся, могут использовать общий ресурс в согласии. Важно научиться спра-

---

<sup>1</sup> Используемый в настоящей записке термин «трансграничные воды» относится к трансграничным рекам, озерам, внутренним водам в целом и к водоносным горизонтам; в данном случае он конкретно исключает открытые океаны, территориальное море и прибрежные воды.

ведливо регулировать использование общих ресурсов, гарантируя каждому хорошее качество и надлежащее количество воды. В настоящей записке указывается, как должно быть построено трансграничное сотрудничество, с тем чтобы, несмотря на многочисленные факторы давления, избежать конфликтов в долгосрочной перспективе.

7. За последние 60 лет было подписано более 200 международных соглашений по водным ресурсам. Необходимо продолжать развивать возможности для укрепления мира и безопасности, которые может предоставить сотрудничество в области трансграничных вод. Страны несут общую ответственность перед нынешним и будущими поколениями за рациональное использование мировых трансграничных вод.

8. Главная ответственность за сотрудничество в области трансграничных вод лежит на государствах-членах. Тем не менее, в настоящей записке также показано, как система Организации Объединенных Наций через свой координационный механизм — Механизм «ООН — водные ресурсы» — сотрудничает в целях обеспечения согласованности и взаимодополняемости своей политики и оперативной деятельности в интересах государств-членов.

## II. Проблемы и выгоды сотрудничества

9. Приблизительно 40 процентов мирового населения проживает в бассейнах рек и озер, охватывающих две или более страны, и — что, возможно, еще более впечатляет — более 90 процентов проживают в странах, имеющих общие бассейны. Существующие 263 трансграничных<sup>2</sup> озерных или речных бассейна охватывают почти половину сухопутной поверхности планеты, и на них, по оценкам, приходится 60 процентов мировых запасов пресной воды. Территория 145 государств частично, а территория 30 стран полностью находится в пределах границ международных бассейнов. Кроме того, приблизительно 2 миллиарда человек в мире зависят от грунтовых вод, охватываемых 300 системами трансграничных водоносных горизонтов.

10. Водоносные горизонты не только содержат качественную воду и представляют собой важный скрытый мировой капитал, но также поддерживают земельные и водные экосистемы. Их чрезмерная эксплуатация может привести к возникновению серьезных проблем, таких как истощение грунтовых вод, засоление грунтовых вод в прибрежных районах и накопление токсических веществ, таких как мышьяк и фтористые соединения. Загрязнение также может негативно сказаться на водоносных горизонтах и тем самым — на населении, которое от них зависит.

11. Трансграничные бассейны и водоносные горизонты объединяют население различных стран и обеспечивают доходы и средства к существованию для миллионов людей во всем мире. Водно-болотные угодья, такие как озера и поймы рек, которые также часто являются общими для нескольких соседних стран, обеспечивают людям бесценные экосистемные блага, такие как продовольствие и уменьшение последствий наводнений и загрязнения. Все трансграничные водные бассейны обеспечивают гидрологические, социальные и

<sup>2</sup> Также используются термины «транснациональные», «трансгосударственные» и «международные».

экономические взаимосвязи между обществами. Они жизненно необходимы для экономического развития, сокращают масштабы нищеты и способствуют достижению сформулированных в Декларации тысячелетия целей в области развития. Хотя трансграничные водные бассейны потенциально могут стать причиной споров и конфликтов, они предоставляют возможность для сотрудничества и укрепления регионального мира и безопасности, а также содействуют экономическому росту. Признавая эти потенциальные возможности, участники Механизма «ООН — водные ресурсы» через различные инициативы предпринимают усилия к тому, чтобы перевесить чашу весов от возможности возникновения конфликта в пользу сотрудничества, поддерживая страны в их усилиях по улучшению регулирования трансграничных водных ресурсов.

12. Истощение и ухудшение состояния запасов пресной воды в результате роста численности населения, плохой организации процесса развития и слабого управления препятствуют устойчивому развитию и свидетельствуют о необходимости сотрудничества между основными использующими водные ресурсы секторами — сельским хозяйством, промышленностью, энергетикой, судоходством и водоснабжением и санитарией. Отдельные страны в рамках своей политической ответственности имеют веские основания для осуществления комплексного управления водными ресурсами для защиты и устойчивого использования водных ресурсов и связанных с ними экосистем и увязывания интересов различных секторов в целях обеспечения социально-экономического развития. Проблемы потенциальных трансграничных последствий и конфликта интересов можно урегулировать путем сотрудничества, создания надлежащих правовых и институциональных рамок, применения совместных подходов к планированию и распределению выгод и соответствующих издержек.

13. Различия между прибрежными странами — в плане социально-экономического развития, способности управлять водными ресурсами, инфраструктуры, политической ориентации, институциональной структуры и правового контекста — могут представлять проблемы для обеспечения эффективного и скоординированного развития, а также совместного управления трансграничными водными ресурсами и их защиты. В то же время эти различия открывают возможности для укрепления потенциала и сотрудничества в технической, социальной, правовой и экономической областях.

14. Неудивительно, что сотрудничество в области трансграничных поверхностных вод имеет давнюю историю. Сотрудничество же в сфере трансграничных водоносных горизонтов является относительно недавним. Тем не менее шаги в этой области предпринимаются: Генеральная Ассамблея приняла статьи по праву трансграничных водоносных горизонтов, а различными учреждениями Организации Объединенных Наций, занимающимися деятельностью, связанной с водными ресурсами, были подготовлены перечни трансграничных водоносных горизонтов для Европы, Латинской Америки и Карибского бассейна, Африки и Восточной Азии. Эти перечни помогут углублению нашего понимания вопросов устойчивого управления такими водоносными горизонтами и их взаимосвязи с поверхностными водами.

### **Возможности для сотрудничества и выгоды для безопасности людей**

15. Все большее число государств ощущает растущие и даже постоянные проблемы, связанные с нехваткой водных ресурсов, а изменение климата приведет к увеличению числа стран, испытывающих на себе последствия значительных колебаний в объеме имеющихся водных ресурсов, в том числе все более частые и интенсивные наводнения и засухи. Конкуренция за водные ресурсы может порождать напряженность и даже приводить к открытым конфликтам. Оценка прошлых конфликтов, связанных с водными ресурсами, показывает, что нехватка воды, строительство плотин, забор воды и постоянное и случайное загрязнение воды промышленными предприятиями, а также игнорирование или неприятие положений существующих договоров часто лежат в основе связанных с водой напряженных отношений. Поскольку рост численности населения, процесс урбанизации и экономический рост ведут к увеличению объема воды, используемой в сельском хозяйстве, муниципальных службах и промышленности, это ведет к возрастанию рисков. При этом решающими в усилении напряженности обычно оказываются факторы, лежащие вне сферы водных ресурсов.

16. Между тем, история часто свидетельствует о том, что жизненная потребность в пресной воде является мощным стимулом для сотрудничества, позволяющим примирить самые противоречивые позиции сторон. Вода чаще объединяет, чем разделяет народы и общества. История показывает, что с 1948 года произошло лишь 37 острых конфликтов из-за водных ресурсов, при этом за этот же период было подготовлено и подписано 295 международных соглашений по воде. Безусловно, предотвращение споров часто является хорошим политическим стимулом для начала сотрудничества по вопросам трансграничных водных ресурсов, поскольку прибрежные государства признают, что они должны сохранять свои более важные общие интересы.

17. Ожидается, что изменение климата окажет дополнительное давление на трансграничные водные ресурсы во многих областях, поскольку это приведет к изменениям в объеме имеющейся воды и ее качестве. Оно усилит региональные различия в мировых природных ресурсах и запасах и приведет к таким последствиям, как усиление риска внутренних ливневых паводков и более частые прибрежные наводнения и засухи. Тем не менее необходимость адаптации к изменению климата также предоставит новые возможности для сотрудничества в разработке стратегий такой адаптации. Однако в настоящее время сотрудничество в деле разработки стратегий адаптации практически отсутствует. В издании Европейской экономической комиссии (ЕЭК) «Руководящие принципы по вопросам водных ресурсов и адаптации к изменению климата», подготовленном в рамках Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер и протоколов к ней, касающихся водных ресурсов и здравоохранения, говорится, каким образом государства могут сотрудничать в разработке стратегии адаптации в рамках водного бассейна.

18. Сотрудничество позволяет обеспечить лучшее природоохранное регулирование в интересах защиты экосистем рек, водоносных горизонтов, озер, водно-болотных угодий и связанных с ними экосистем, а также прилегающих к ним устьев рек, прибрежных районов и морей. Оно также позволяет получить важные дополнительные выгоды, некоторые из которых не являются столь очевидными или должным образом не используются. Например, эффективное со-

вместное управление общими водоемами и прилегающими поймами и их освоение может привести к увеличению производства продовольствия и энергии; улучшение системы орошения может способствовать сокращению масштабов нищеты и сдерживанию миграции из сельских районов в городские центры; трансграничные системы раннего предупреждения могут свести к минимуму количество жертв во время наводнений. Третьей (политической) выгодой является смягчение напряженности благодаря сотрудничеству. Наконец, поскольку международные водотоки могут выступать в роли катализатора, четвертое преимущество заключается в укреплении экономической интеграции между государствами. Таким образом, трансграничное управление водными ресурсами может прямо или косвенно способствовать международной торговле, экономическому развитию, продовольственной безопасности, политической безопасности, сокращению масштабов нищеты и региональной интеграции.

### **III. Основы для сотрудничества в области трансграничных вод**

19. Обеспечение трансграничного сотрудничества всегда было долгим и сложным процессом; для этого нет единого рецепта, и короткие пути отсутствуют. Наоборот, существует множество путей достижения этой цели, и любые шаги должны быть продуманы с учетом особенностей конкретного бассейна и целого ряда экологических, гидрологических, политических, экономических, социальных и культурных условий. Политику в области водных ресурсов необходимо также координировать с политикой в области других природных ресурсов и с секторальной политикой, например с вопросами управления землепользованием и территориального планирования.

20. Необходимым условием для успешного управления трансграничными водами является политическая воля и приверженность всех правительств на всех уровнях. Хотя и нет универсального решения, нижеприведенные семь основных факторов обычно рассматриваются в качестве необходимых для обеспечения долгосрочного, стабильного и надежного трансграничного сотрудничества.

#### **Правовые документы**

21. Для стабильного и надежного сотрудничества необходима качественная правовая основа. На глобальном уровне важный шаг вперед представляет собой Конвенция о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 года. Эта конвенция была принята Генеральной Ассамблеей и представляет собой правовую основу для сотрудничества между государствами в области международных водотоков. Хотя Конвенция пока не вступила в силу, ее основные принципы — справедливое и разумное использование и правило ненанесения ущерба — уже являются частью обычного международного права. В Европе Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 года послужила основой для принятия многих двусторонних и многосторонних соглашений, наиболее известным из которых является Конвенция о сотрудничестве по защите и устойчивому использованию реки Дунай 1994 года. Региональный успех Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер убедил ее участников в необходимости принятия поправки к Конвенции, открыв ее для присоеди-

ния всех государств — членов Организации Объединенных Наций. После вступления поправки в силу эта Конвенция приобретет значение за пределами региона Европейской экономической комиссии.

22. Признание международным сообществом важности двусторонних, региональных и многосторонних правовых рамок сделало возможным заключение ряда соглашений, протоколов и конвенций об использовании, освоении и защите трансграничных водотоков и связанных с ними экосистем, например Договора о водах реки Инд 1960 года; Соглашения о качестве воды в Великих озерах 1978 года; Пакистанского соглашения о распределении воды 1991 года; Соглашения о сотрудничестве в устойчивом освоении бассейна реки Меконг 1995 года; Протокола по общим системам водотоков в регионе Сообщества по вопросам развития стран юга Африки 1995 года (пересмотренного и продленного в 2000 году); договоров по Махакали и Гангу 1996 года; и Африканской конвенции об охране природы и природных ресурсов 2003 года. Кроме того, другие многосторонние соглашения по вопросам окружающей среды, такие как Конвенция Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке, и ее региональные программы действий, Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом в качестве местобитаний водоплавающих птиц (Рамсарская конвенция), и Конвенция Организации Объединенных Наций о биологическом разнообразии, возможно, затрагивают не только вопросы водных ресурсов, но, тем не менее, обеспечивают важную основу для сотрудничества.

23. Важным шагом на пути регулирования вопросов трансграничных водоносных горизонтов явилось принятие Генеральной Ассамблеей резолюции 63/124, в приложении к которой содержалось 19 проектов статей по праву трансграничных водоносных горизонтов, которые были подготовлены Комиссией международного права. В этой резолюции Ассамблея предложила соответствующим государствам заключать надлежащие соглашения на двустороннем или региональном уровнях для эффективного управления их трансграничными водоносными горизонтами с учетом положений этих проектов статей. Эти положения включают сотрудничество между государствами в целях предотвращения и сокращения загрязнения общих водоносных горизонтов и борьбы с ним. С учетом важности этих «невидимых ресурсов» государствам предлагается рассматривать эти проекты статей в качестве основы для разработки конвенции. Также уже осуществляется ряд инициатив (например, Система водоносных горизонтов Нубийских песчаников и Система водоносных горизонтов северо-западной Сахары) в целях разработки правовых основ для отдельных общих водоносных горизонтов.

24. Также неуклонно возрастает число правовых документов, касающихся трансграничных аспектов мер по предотвращению и ликвидации последствий наводнений и засух. На двусторонней и многосторонней основе были разработаны различные правовые документы по всем аспектам обеспечения готовности к наводнениям, принятию мер по реагированию и ликвидации последствий, последние из которых были приняты в государствах — членах Европейского союза (ЕС) в рамках директивы ЕС по оценке и устранению угрозы наводнений. В рамках Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер были разработаны и согласованы типовые положения о ликвидации последствий трансграничных наводнений, а Всемир-



ной метеорологической организацией был разработан механизм быстрой правовой оценки для определения потребностей в правовой реформе в целях обеспечения институциональной поддержки мер по ликвидации последствий наводнений в бассейнах рек.

25. Несмотря на обилие соглашений по управлению трансграничными водными ресурсами, по-прежнему имеются многочисленные водотоки, не говоря уже о водоносных горизонтах, которые не имеют надлежащей правовой основы для сотрудничества. В частности, более 150 из 263 международных речных бассейнов, а также системы трансграничных водоносных горизонтов не имеют какой-либо правовой основы для совместного управления.

26. Кроме того, существующие соглашения иногда являются недостаточно эффективными для обеспечения комплексного управления водными ресурсами по причине наличия проблем на национальном и местном уровнях, таких как отсутствие надлежащих структур управления и слабые возможности в странах по осуществлению соглашений, а также недостатки в самих соглашениях (например, недостаточный учет таких аспектов, как окружающая среда, отсутствие механизмов правоприменения, ограниченный секторальный охват и невключение в этот процесс важных прибрежных государств).

27. Среди большинства прибрежных стран сложилось общее мнение о том, что трансграничные соглашения должны быть конкретными и содержать институциональные механизмы для сотрудничества и меры по управлению водными ресурсами и связанными с ними экосистемами и их охране, а также правоприменительные меры. В соглашениях должны приниматься во внимание количество и качество воды, гидрологические явления, изменения в динамике бассейна и ценностях общества, а также все потенциальные последствия изменения климата. В них также должны быть включены положения о механизмах урегулирования споров и определяться четкие и в то же время гибкие инструменты обмена получаемыми от воды выгодами, распределения воды и контроля за ее качеством. Также важными являются положения о совместном мониторинге, обмене информацией и участии общественности, а также оказании взаимной помощи в чрезвычайных обстоятельствах. Соглашения должны включать положения о путях учета факторов риска и неопределенности, например связанных с изменением климата. Наконец, в них необходимо включить положения, поощряющие проведение совместной деятельности в области экономического развития, связанной с водными ресурсами, например механизмы совместного несения расходов.

### **Институциональные структуры и укрепление потенциала**

28. Предварительным условием обеспечения устойчивого развития и управления трансграничными водами и долгосрочного сотрудничества между прибрежными государствами является наличие надлежащих институциональных структур на национальном, трансграничном и региональном уровнях. Необходимым же фактором для формирования действенных органов управления является наличие у различных национальных и трансграничных организаций четкого мандата.

29. Эффективное управление транснациональными водными ресурсами начинается на национальном уровне, где необходимы координация и сотрудничество между различными министерствами и учреждениями, занимающимися вопросами воды, а также достаточное финансирование и политическая воля. К числу распространенных препятствий относятся противоречивые мандаты, дробление полномочий и ограниченные возможности национальных учреждений. Эту проблему усугубляет отсутствие твердой политической воли для разработки и осуществления законов и соглашений, необходимых для эффективной координации водопользования в рамках различных секторов и для рационального управления ресурсами.

30. На трансграничном уровне важным условием обеспечения сотрудничества между различными правительственными органами и рационального использования совместных ресурсов является создание совместных органов с большими правоприменительными полномочиями, таких как комиссии бассейнов рек, озер и водоносных горизонтов. Обеспечение соблюдения законов может быть достигнуто лишь в том случае, если эти органы будут располагать твердым мандатом и пользоваться политической поддержкой различных правительств. Помимо государств в этом процессе должны быть задействованы различные стороны, в том числе местные заинтересованные участники, неправительственные организации, исследовательские институты, представители частного сектора и доноры. Успех может быть достигнут благодаря взаимодействию и сотрудничеству между различными уровнями и заинтересованными сторонами. Необходимым условием также является вертикальная и горизонтальная интеграция, и основой для такой интеграции являются совместные органы.

31. Для того, чтобы работа совместных органов была эффективной, они должны выполнять следующие функции:

- координационные и консультативные функции (например, сбор гидрологических данных и обмен ими и подготовка прогнозов; определение источников и опасных очагов загрязнения; выполнение роли форума для обмена информацией по возникающим вопросам, существующим и планируемым видам водопользования и связанным с ними объектам; проведение исследований по вопросам воздействия изменения климата);
- разработка и осуществление политики, включая формулирование совместных политики, стратегий и концепций по осуществлению соглашения (например, разработка совместных программ мониторинга; создание процедур предупреждения и уведомления; установление режимов для резервуаров и других объектов);
- обеспечение осуществления и урегулирование споров, в том числе мониторинг и представление отчетности о процессе осуществления и урегулировании разногласий и споров.

32. Совместные органы одного и того же бассейна, имеющие различную сферу компетенции (например, судоходство и управление водными ресурсами и органы, осуществляющие контроль за основным бассейном, главными притоками или водоносными горизонтами), должны разработать институциональные и административные структуры, содействующие сотрудничеству. Эффективность работы также повышает сотрудничество между совместными органами,

работающими в одной сфере, но в различных областях, например в области охраны внутренних вод и охраны морской среды.

33. Также решающее значение имеют надлежащие правила процедуры и круг ведения организаций речного бассейна, в которых учитываются конкретные местные условия. В этих правилах должны быть не только указаны структура, обязанности, права и финансовый статус таких организаций, но также пути и средства обеспечения участия общественности.

34. Ключевым фактором эффективности совместных органов является их институциональный и человеческий потенциал. Сотрудники совместных органов должны располагать всесторонней компетенцией и многодисциплинарными профессиональными навыками. Необходимо повышать потенциал руководителей, особенно на национальном и местном уровнях, с тем чтобы не только способствовать пониманию проблем управления совместными водными ресурсами, но и извлекать выгоды из этого сотрудничества. Необходимо развивать и совершенствовать навыки ведения переговоров, проявления дипломатического подхода и разрешения конфликтов. Крайне важной является способность разрабатывать и осуществлять политику и законы, а также соответствующие правоприменительные механизмы, и их необходимо соответствующим образом готовить, а также создавать внутренние и внешние механизмы финансирования.

#### **Комплексный подход**

35. Процесс освоения и регулирования трансграничных и национальных вод тесно связан с устойчивым и надежным ростом. Поэтому необходим комплексный подход, способствующий долгосрочному и чрезвычайному планированию, укреплению уязвимых систем с акцентом на повышение разнообразия и гибкости. Новые подходы к управлению должны быть основаны на принципах регионального сотрудничества с уделением особого внимания речным бассейнам и системам водоносных горизонтов. Комплексное управление водными ресурсами представляет собой процесс, способствующий скоординированному и эффективному освоению и регулированию водных, земельных и связанных с ними ресурсов в целях достижения максимального уровня экономического и социального благосостояния без нанесения при этом ущерба устойчивости жизненно важных экосистем. Это требует скоординированного подхода со стороны промышленного сектора, сельского хозяйства и инфраструктуры водоснабжения. Для этого необходимо комплексное управление поверхностными и грунтовыми водами с учетом потребностей всего речного бассейна. Это связано со множеством проблем, таких как постоянное изменение потребностей и ценностей людей и структурные преобразования в обществе и окружающей среде, не говоря уже о климатических аномалиях и других внешних изменениях. Эти различные вызовы требуют обеспечения многостороннего и гибкого процесса принятия решений.

36. Многие существующие механизмы трансграничного сотрудничества носят узкосекторальный характер; большинство из них ориентировано на конкретные гидротехнические сооружения, виды водопользования и меры по контролю и регулированию водотоков, борьбе с загрязнением или охране окружающей среды. Необходимо пересмотреть эти подходы с целью соблюдения принципов комплексного управления водными ресурсами. Необходимо активно использовать секторальные органы в качестве основы для комплексного подхо-

да с применением надлежащих механизмов и внесением изменений в законодательство. Важное значение имеют согласованные на международном уровне цели и показатели комплексного управления водными ресурсами, поскольку такие планы дают возможность для оценки нынешнего положения в области водных ресурсов во всех его тематических и субсекторальных аспектах, а также качественных и количественных аспектах<sup>3</sup>.

### **Обмен информацией и совместный мониторинг и оценка**

37. Необходимым предварительным условием для точной оценки водных ресурсов и связанных с ними проблем является наличие информации, основанной на хорошо организованных системах измерения и программах контроля. Оценка является важным фактором для принятия обоснованных решений и выработки политики на местном, национальном и трансграничном уровнях. Кроме того, для обеспечения управления бассейном двумя или более странами необходима сопоставимая информация. Создание общей основы для принятия решений требует наличия согласованных (и даже стандартизированных), совместимых методов оценки и систем управления данными, а также единых процедур отчетности.

38. Для укрепления доверия и обмена мнениями между прибрежными странами крайне необходим обмен информацией, в том числе о загрязнении, вызванном авариями, о проектах создания инфраструктуры, которые могут иметь последствия для расположенных ниже по течению стран, о чрезвычайных ситуациях (наводнениях и засухах), а также о такой деятельности, как работа гидроэлектростанций, судоходство и ирригация. В этой связи Всемирной метеорологической организацией и Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) ведется работа по поощрению ряда ключевых мер, направленных на свободный и беспрепятственный обмен гидрологическими данными и продуктами<sup>4</sup>.

39. Для совместного мониторинга необходима согласованная терминология, например имеющаяся в Международном глоссарии гидрологии ЮНЕСКО/ВМО или в Системе эколого-экономического учета водных ресурсов, разработанной Статистическим отделом Организации Объединенных Наций и Отделом по устойчивому развитию Департамента по экономическим и социальным вопросам Секретариата. Такая терминология позволяет переводить международные стандартные названия на региональные языки.

---

<sup>3</sup> UN-Water, "Status report on integrated water resources management and water efficiency plans", подготовлен в 2008 году для Комиссии по устойчивому развитию на ее шестнадцатой сессии.

<sup>4</sup> См., в частности, резолюцию 25 об обмене гидрологическими данными и продуктами, принятую на тринадцатом конгрессе ВМО, и резолюцию XII-4 об обмене гидрологическими данными и взаимодействии Международной гидрологической программы ЮНЕСКО.

### **Подход, предусматривающий широкое участие**

40. Важное значение для достижения максимального согласия, повышения транспарентности и улучшения процесса принятия решений, обеспечения ответственности за выполнение и содействие признанию и реализации решений и политики имеет участие широкой общественности. Это также является механизмом обеспечения лучшего или общего понимания различными заинтересованными сторонами характера конкретной проблемы и желательности конкретных результатов. Участие заинтересованных сторон укрепляет интеграцию, способствуя тем самым предупреждению конфликтов и снижению рисков, что имеет большую важность для крупных проектов по развитию инфраструктуры.

41. Существуют различные методы обеспечения участия общественности — от объединения баз данных заинтересованных участников для сетевого взаимодействия до публичных слушаний. Участие должно быть открытым и транспарентным и охватывать все соответствующие группы. В разработке стратегий, соглашений и создании учреждений по вопросам бассейнов рек, озер и водно-носных горизонтов должны в полной мере участвовать местные жители, представители органов управления, исследователи, фермеры, представители промышленности, частного сектора, женщины и группы меньшинств. Разумеется, существует также целый ряд проблем на пути участия широкой общественности, включая, например, различные нормативные положения и системы управления и участия общественности, а также приоритеты в соседних странах. Границы часто представляют собой не только языковой, но также культурный и социально-экономический «разграничитель», и общественность может быть недостаточно информирована о возможностях участия в процессе принятия решений. Кроме того, во многих странах и особенно на трансграничном уровне недостаточно хорошо разработаны механизмы участия общественности. Немаловажным фактором обеспечения участия общественности является наличие достаточных финансовых ресурсов. Тем не менее, несмотря на трудности, участие общественности на трансграничном уровне может быть успешным, о чем свидетельствуют Конвенция о сотрудничестве по защите и устойчивому использованию реки Дунай, проект строительства плотины в Сардар Саровар и региональное партнерство по снижению трансграничной деградации в бассейне реки Кура-Арас.

### **Совместное извлечение выгод и несение расходов**

42. Прибрежные страны должны сосредоточить свое внимание прежде всего на оптимизации извлечения выгод в рамках всего бассейна, а затем уже на таком распределении этих выгод, которое они сочтут справедливым. Водопользование в отличие от самого по себе распределения воды предоставляет гораздо больше возможностей для определения взаимовыгодных совместных действий. Важным фактором, мотивирующим и поддерживающим сотрудничество, является восприятие всеми странами плана совместного освоения бассейна и управления им, благодаря которому обеспечиваются максимальные выгоды, как «справедливого». Поэтому необходимо достижение консенсуса относительно основных причитающихся льгот и уделение внимания неравномерному распределению расходов, связанных с использованием водных ресурсов всего водного бассейна. Тем не менее следует признать, что в отдельных случаях по

причине ограниченного общего объема имеющихся водных ресурсов такие решения могут быть связаны с очень сложными взаимоуступками и выбором.

43. Выплаты за получаемые выгоды или компенсация за расходы могут осуществляться в рамках совместных договоренностей. Например, страны могут получать компенсацию за создание и использование другими прибрежными странами дополнительных резервуаров. Такая солидарность в рамках бассейна может также предоставлять право расположенным вверх по течению странам участвовать в получении части получаемых выгод и нести долю расходов. Вместе с тем важно особо подходить к таким выгодам и расходам, которые очень сложно количественно определить и сопоставить.

44. Оплата экосистемных услуг, таких как смягчение последствий наводнений, регулирование водослива и запасов воды, является новым подходом, который пока еще ставится под сомнение. Тем не менее при надлежащем применении такой подход может быть экологически эффективным и социально справедливым инструментом комплексного управления водными ресурсами, позволяющим обеспечить покрытие экологических издержек, расширить источники финансирования и создать стимулы для экологически безопасного инвестирования и поведения.

### **Финансирование**

45. Для эффективного освоения трансграничных водных ресурсов и управления ими, которые все больше воспринимаются как международное и общественное благо, требуется надлежащее финансирование. Необходимо обеспечивать покрытие издержек на разработку правовых рамок, создание институтов, укрепление потенциала, создание систем мониторинга, обмена данными и оценки и — что самое дорогостоящее — долгосрочные инвестиционные программы, обеспечивающие максимально справедливое использование и защиту общих водных бассейнов. Объем финансовых ресурсов в значительной степени зависит от конкретного трансграничного водного бассейна и связан не только с имеющимися национальными бюджетными средствами, но и, главным образом, с наличием и влиянием конкретного совместного органа.

46. Для целей сотрудничества в области управления трансграничными водами обычно используются различные финансовые механизмы и различные источники финансовых средств: от национальных бюджетов и проектов, финансируемых внешними двусторонними и многосторонними донорами, до программ и фондов более стратегического характера или частных партнерств (например, освоение бассейна реки Меконг и управление им). В большинстве случаев потребности в инвестициях превышают объем имеющихся у прибрежных стран ресурсов; поэтому для этих целей разрабатываются и используются различные механизмы финансирования. Международные банки развития или специализированные фонды развития успешно проверяют ряд новаторских подходов, таких как стратегические партнерства, включая региональные фонды, направляя через них значительные дополнительные инвестиции. В качестве вариантов обеспечения стабильного финансирования институтов управления трансграничными водами можно рассмотреть и другие новаторские финансовые схемы, включая региональные оборотные фонды, систему оплаты экосистемных услуг, финансирование на уровне прибрежных стран и возмещение издержек за оказание услуг, связанных с водными ресурсами. Однако это тре-

бует наличия твердой политической поддержки, надлежащего управления и соответствующих институциональных структур.

#### **IV. Вклад системы Организации Объединенных Наций в сотрудничество в области трансграничных вод**

##### **Механизм «ООН — водные ресурсы» и его деятельность**

47. Механизм «ООН — водные ресурсы» является межучрежденческим механизмом Организации Объединенных Наций для всех ее учреждений, департаментов и программ, занимающихся вопросами водных ресурсов. Он отвечает за деятельность по осуществлению согласованных на международном уровне целей в области развития, связанных с водными ресурсами и санитарией, и оказывает государствам-членам помощь в их усилиях по реализации целей и задач, связанных с водными ресурсами и санитарией.

48. Механизм «ООН — водные ресурсы» действует на международном, национальном и региональном уровнях, обогащая результаты работы и опыт отдельных учреждений и программ Организации Объединенных Наций. Оказывая содействие в обеспечении согласованности и взаимодействия, Механизм «ООН — водные ресурсы» выступает в роли общего форума системы Организации Объединенных Наций по вопросам водных ресурсов и санитарии. Он содействует сотрудничеству с внешними партнерами и предоставляет своевременную информацию о положении и тенденциях в области мировых ресурсах пресной воды. Механизм «ООН — водные ресурсы» сформировался за долгие годы активного сотрудничества и партнерства между учреждениями Организации Объединенных Наций. Эти усилия способствовали достижению к настоящему времени существенного прогресса и помогли включить вопросы, связанные с водными ресурсами, в число самых приоритетных политических тем.

49. Механизм «ООН — водные ресурсы» определил вопросы трансграничных водных ресурсов в качестве приоритетных областей, требующих принятия совместных мер. От того, какие решения выберут государства в их борьбе за общие водные ресурсы и каким образом будет осуществляться регулирование трансграничных поверхностных и грунтовых вод, будет зависеть успешное достижение многих сформулированных в Декларации тысячелетия целей в области развития и реализация Плана выполнения решений Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию. Первоочередной целью Механизма «ООН — водные ресурсы» в этой области является обеспечение согласованной и всеобъемлющей информации, консультирование по вопросам политики и предоставление технической помощи странам и заинтересованным участникам, с тем чтобы они могли лучше регулировать вопросы трансграничных вод. Координация под эгидой Механизма «ООН — водные ресурсы» может обеспечить общее единство и взаимодополняемость действий, тем самым создав согласованные рамки для многочисленных программ учреждений Организации по вопросам водных ресурсов и их партнеров. Отмечаемый в 2009 году Всемирный день водных ресурсов, посвященный теме сотрудничества в области трансграничных вод, является одним из таких совместных усилий системы Организации Объединенных Наций. Официальным сайтом Механизма «ООН — водные ресурсы» по вопросам трансграничных вод, имеющим ссыл-

ки на сайты участвующих в нем учреждений, является сайт <http://www.unwater.org/TFtrans.html>.

50. В сфере сотрудничества в области трансграничных вод усилия членов и партнеров Механизма «ООН — водные ресурсы» по улучшению координации и обмену опытом способствуют повышению общей эффективности их деятельности и тем самым — эффективности услуг, оказываемых ими государствам-членам.

51. Осуществляемая Механизмом «ООН — водные ресурсы» Программа в области пропаганды и коммуникации способствует выполнению целей Десятилетия. Она направлена на решение задач в области коммуникации и пропаганды, объединяя учреждения Организации Объединенных Наций в деле проведения пропагандистских кампаний по ускорению реализации стратегий и мер. Отделение Программы расположено в Сарагосе, Испания, и действует под эгидой Департамента по экономическим и социальным вопросам.

52. Программа Механизма «ООН — водные ресурсы» по укреплению потенциала является программой в области координации и укрепления потенциала, осуществляемой под эгидой Университета Организации Объединенных Наций. В ее задачи входит повышение согласованности и эффективности работы Механизма «ООН — водные ресурсы» путем укрепления его программ повышения потенциала. В рамках Программы осуществляются два основных мероприятия, касающиеся трансграничных вод. Она направлена на создание единой базы данных для осуществления деятельности по укреплению потенциала в области водных ресурсов, доступной для всех членов Механизма «ООН — водные ресурсы», их партнеров и других важных заинтересованных участников процесса управления водными ресурсами. В 2008 году был организован семинар для экспертов, посвященный «успешным результатам» — практическим достижениям учреждений в деле разработки жизнеспособных институциональных структур для решения проблем, связанных с управлением трансграничными водами и создания необходимого потенциала. Основным результатом будет разработка подробного сборника и анализ успешных институциональных механизмов.

#### **Деятельность подразделений системы Организации Объединенных Наций**

53. Хотя в задачи настоящей записки не входит представление информации о сотрудничестве различных учреждений системы Организации Объединенных Наций в области трансграничных вод, директивным органам полезно помнить об активной роли этих учреждений в обеспечении технического сотрудничества и предоставлении консультаций по правовым вопросам трансграничным учреждениям и государствам-членам, имеющим общие водные бассейны. Такая помощь включает в себя услуги по разработке законов для оказания содействия странам-членам в создании правовых и институциональных условий, способствующих стабильному и взаимовыгодному сотрудничеству в области трансграничных вод. Другие виды сотрудничества укрепляют возможности правительства принимать обоснованные решения в отношении управления их водными ресурсами. Эта цель достигается путем подготовки информационных продуктов, включающих в себя технические данные о водных ресурсах и водопользовании и сельскохозяйственные, демографические, социально-экономические и экологические данные.



54. Организация Объединенных Наций также оказывает помощь государствам-членам, поддерживая процессы реформ в сфере управления более чем 35 общими водными бассейнами в целях установления приоритетов, выработки политики в области правовой и институциональной реформ в секторах, в которых наблюдаются ухудшение ситуации или конфликты, и проверки осуществимости различных инвестиций для урегулирования конфликтов и предотвращения ухудшения положения. Более 150 стран в настоящее время пользуются технической помощью и содействием в области трансграничных вод, оказываемыми системой Организации Объединенных Наций.

#### **Межучрежденческая координация по вопросам трансграничных вод**

55. Признавая важность управления трансграничными водами, Механизм «ООН — водные ресурсы» учредил в 2008 году целевую группу по трансграничным водам, действовавшую в координации с ЮНЕСКО и ЕЭК и впоследствии преобразованную в феврале 2010 года в постоянную долгосрочную Тематическую приоритетную область Механизма «ООН — водные ресурсы».

56. Тематическая приоритетная область, касающаяся трансграничных вод, выполняет роль платформы для содействия согласованию и координации деятельности членов и партнеров Механизма «ООН — водные ресурсы» в вопросах трансграничных вод путем содействия постоянному обмену информацией, опытом и извлеченными уроками и поощрения совместных усилий. Целевая группа выполняет роль информационного центра по вопросам передовой деятельности по сотрудничеству в области трансграничных вод и единого центра по координации инициатив членов Механизма «ООН — водные ресурсы».

57. С момента своего создания в 2008 году Тематическая приоритетная область содействовала согласованию и координации деятельности членов в области управления трансграничными водами и повышению политического статуса управления трансграничными водами. В число достижений в рамках реализации плана работы на 2008–2009 годы входят подготовка и публикация концептуальной записки, координация и подготовка мероприятий в рамках Всемирного дня водных ресурсов 2009 года с акцентом на сотрудничество в области трансграничных вод и участие во Всемирной неделе водных ресурсов, проведенной в 2008 и 2009 годах. В октябре 2009 года было проведено детальное ознакомительное мероприятие с целью улучшения понимания деятельности членов и партнеров Механизма «ООН — водные ресурсы» в этой области. Это явится важной основой для дальнейшего улучшения сотрудничества, координации и согласования действий и, в конечном итоге, — для содействия доступу правительств к различным услугам, предоставляемым учреждениями и партнерами Организации Объединенных Наций.

58. Тематическая приоритетная область также способствует обсуждению глобальной политики по вопросам, связанным с водными ресурсами, благодаря активному участию в форумах и мероприятиях по вопросам глобальной политики, таких как Всемирная неделя водных ресурсов 2009 года или Всемирный день водных ресурсов 2009 года.

59. Таким образом, Тематическая приоритетная область направлена на обеспечение приоритетного внимания вопросам трансграничных вод, например благодаря предстоящему диалогу на высоком уровне в рамках Генеральной Ассамблеи. Планируется дальнейшая реализация этой цели в рамках Тематиче-

ской приоритетной области путем подготовки и распространения таких материалов, как справки, иллюстрирующие наилучшие примеры из практики, проблемы и возможные решения вопросов сотрудничества в области трансграничных вод, а также информационные записки с изложением ключевых вопросов системы Организации Объединенных Наций в области трансграничных вод. Это будет реализовано на таких международных мероприятиях, как шестой Всемирный водный форум, который будет проведен в 2012 году.

60. Тематическая приоритетная область в настоящее время взаимодействует со следующими членами и партнерами Механизма «ООН — водные ресурсы»:

- Конвенцией о биологическом разнообразии;
- Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций;
- Глобальным экологическим фондом;
- Международным агентством по атомной энергии;
- Рамсарской конвенцией;
- Стокгольмским международным институтом водных ресурсов;
- Конвенцией Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием;
- Программой развития Организации Объединенных Наций;
- Экономической и социальной комиссией для Азии и Тихого океана;
- Экономической комиссией для Африки;
- Европейской экономической комиссией;
- Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры;
- Программой Организации Объединенных Наций по окружающей среде;
- Программой Механизма «ООН — водные ресурсы» в области пропаганды и коммуникации;
- Консультативным советом Организации Объединенных Наций по водным ресурсам и санитарии;
- Университетом Организации Объединенных Наций;
- Программой Механизма «ООН — водные ресурсы» по укреплению потенциала;
- Всемирной организацией здравоохранения;
- Всемирной метеорологической организацией;
- Всемирным фондом природы.

## V. Выводы и рекомендации

61. Трансграничные воды объединяют население различных стран. Они представляют собой важный ресурс для миллионов людей и формируют безопасность, окружающую среду и политическую и социально-экономическую взаимозависимость. Трансграничные речные бассейны охватывают более 40 процентов суши на планете. Поэтому рациональное и справедливое использование трансграничных вод является серьезной задачей для обеспечения мира и безопасности во всем мире, а распределение водных ресурсов между государствами представляет собой особую проблему для стран, расположенных в засушливых и полузасушливых районах. В прошлом сотрудничество в области совместного использования водных ресурсов преобладало над конфликтами; тем не менее для сохранения этого баланса в будущем мире, характеризующемся воздействием изменения климата, ростом численности населения и активизацией экономического развития, следует выполнить изложенные ниже рекомендации.

62. Страны, которые еще не сделали этого, должны ратифицировать Конвенцию о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 года, а страны, расположенные в регионе ЕЭК, должны ратифицировать Конвенцию по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер и поправки к ней, открывающие Конвенцию для участия всех государств — членов Организации Объединенных Наций.

63. В случае отсутствия соглашений по вопросам трансграничных поверхностных и грунтовых вод между всеми прибрежными странами следует заключать такие соглашения, содержащие положения о постоянной институциональной структуре для сотрудничества, о качестве и количестве воды, когда это необходимо, об обмене данными и участии общественности.

64. В качестве предварительного условия эффективного сотрудничества в области трансграничных вод необходимо улучшить управление водными ресурсами на основе принципов комплексного управления водными ресурсами и преодоления распространенных препятствий, таких как противоречивые мандаты, дробление полномочий и ограниченные возможности национальных учреждений. В этой связи необходимы дальнейшие меры по укреплению потенциала.

65. Странам следует продолжать применять комплексный подход к управлению водными ресурсами, повышению устойчивости уязвимых систем, преодолению нынешних зачастую секторальных подходов. Это предполагает координацию политики в области земле- и водопользования, промышленности, сельского хозяйства, лесного хозяйства, инфраструктуры водоснабжения, судоходства и других секторов, связанных с водными ресурсами.

66. Обмен данными и совместные или, по крайней мере, согласованные между всеми прибрежными странами контроль и оценка представляют собой основу и возможную отправную точку для эффективного управления трансграничными водами.

67. Следует поощрять участие общественности в управлении трансграничными водами для повышения транспарентности, обеспечения ответственности за осуществление и содействия признанию и реализации решений и политики.
68. Необходимо увеличить финансирование из различных государственных и частных источников для создания и поддержания физической и институциональной инфраструктуры, необходимой для эффективного управления трансграничными водами.
69. В процессе сотрудничества в области трансграничных вод страны должны сосредоточить свое внимание на оптимизации получения выгод в рамках всего бассейна и на совместном использовании этих выгод (а также совместном несении расходов) в форме, являющейся, по мнению всех прибрежных стран, «справедливой».
70. До настоящего времени мало внимания уделялось трансграничному сотрудничеству в ходе Международного десятилетия действий «Вода для жизни», 2005–2015 годы. Изложенные ниже рекомендации могут способствовать приданию более пристального внимания этому важному вопросу в будущем.
71. Поскольку до настоящего времени предоставленные финансовые средства и взятые обязательства по достижению целей Десятилетия были ограниченными, во второй половине Десятилетия необходимо обратиться с призывом о предоставлении средств ко всем заинтересованным участникам, таким как правительства, неправительственные организации и частные фонды.
72. Государства-члены могут пожелать рассмотреть вопрос о создании в своих соответствующих странах национальных механизмов или координационных центров для содействия реализации трансграничных аспектов Десятилетия.
73. Для достижения целей Десятилетия в Африке необходимо уделить особое внимание вопросам освоения и регулирования водных ресурсов этого региона, включая вопросы сотрудничества в области трансграничных вод.
74. Государствам-членам, национальным и международным организациям, основным группам и частному сектору настоятельно предлагается вносить добровольные взносы в соответствии с руководящими принципами в отношении проведения международных годов и юбилейных дат, в том числе для деятельности по сотрудничеству в области трансграничных вод.
75. Заинтересованным участникам, таким как международные и региональные организации и неправительственные группы, предлагается увязывать свои мероприятия в области водных ресурсов с Десятилетием, и они могут пожелать рассмотреть вопрос о создании новых партнерств, связанных с трансграничными водами.

---

76. Следует решительно поощрять увязывание соответствующих инициатив, осуществляемых всеми заинтересованными участниками, а также крупных международных мероприятий, планируемых в сфере сотрудничества в области трансграничных вод во второй половине Десятилетия, с тем чтобы в Десятилетии принимали участие все заинтересованные стороны — как из системы Организации Объединенных Наций, так и извне.

---