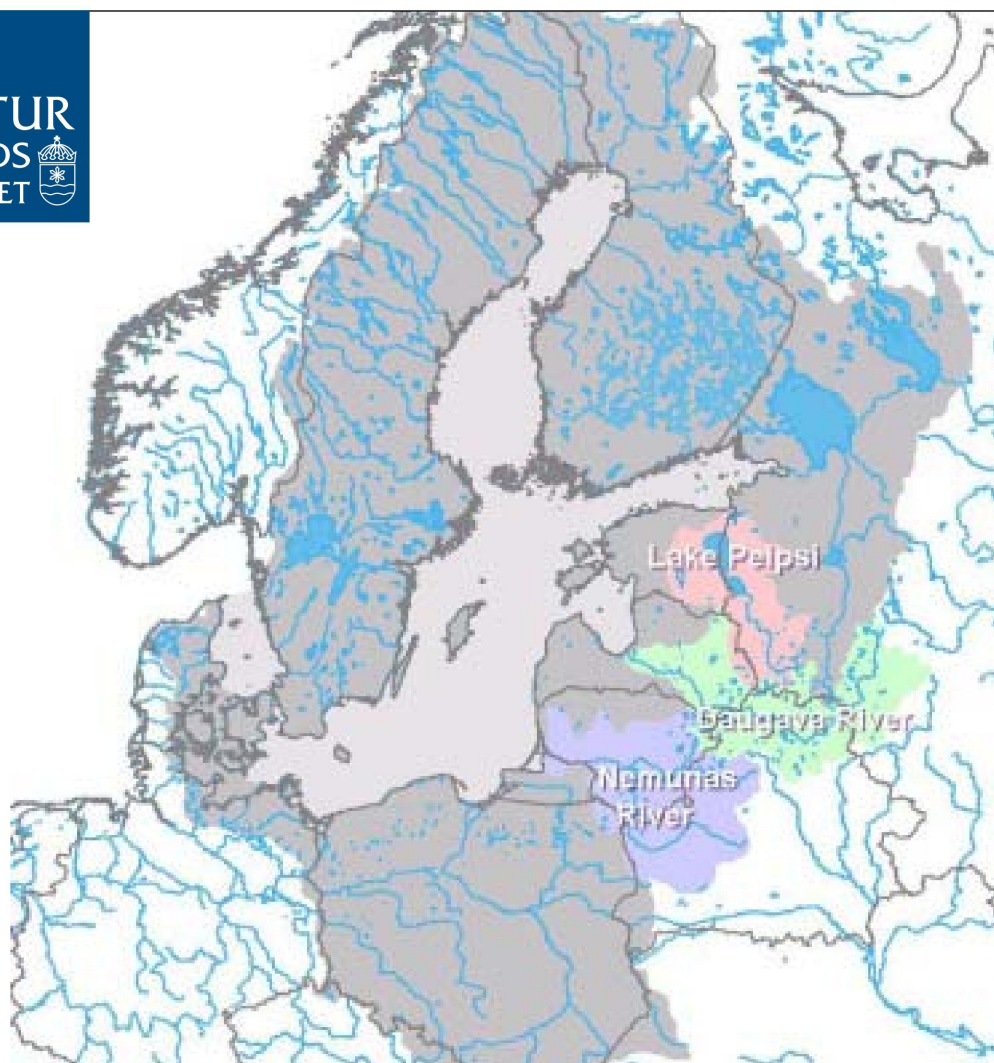




ПРОГРАММА ШВЕДСКОГО АГЕНТСТВА ПО ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ ПО ТРАНСГРАНИЧНЫМ ВОДАМ, 1997-2002

– РЕЗУЛЬТАТЫ РАБОТЫ И ВЫВОДЫ

*Программа Шведского Агентства
по охране окружающей среды по
Трансграничным Водам, 1997-2002 гг.
– Результаты работы и Выводы*

Введение

В настоящем отчете описан опыт работы по *Программе по Трансграничным Водным Объектам* Шведского Агентства по Охране Окружающей Среды (SEPA) за период с 1997 по 2002 год. Опыт, полученный в ходе осуществления программы SEPA в значительной мере применим и для других бассейнов. Отчет включает общие выводы и рекомендации по развитию сотрудничества в трансграничных водных бассейнах, концентрируясь на институциональных и юридических проблемах. Опыт полученный в ходе осуществления программы SEPA в значительной мере применим и для других бассейнов. Основными целевыми группами в отчете являются другие финансирующие организации, а также прибрежные страны.

Отчет был подготовлен Ниной Мунте из WSP Environmental в сотрудничестве со Стиной Люндберг, Шведское Агентство по Охране Окружающей Среды. Руководитель проекта Стина Люндберг, Шведское Агентство по охране окружающей среды

Контактное лицо:

София Тучинска, руководитель программы по Центральной и Восточной Европе

В Шведском Агентстве по охране окружающей среды

Тел.: + 468 698 11 37

Факс. + 468 698 15 04

Электронный адрес: zofia.tucinska@naturvardsverket.se

Резюме

Этот отчет описывает опыт выполнения Программы по трансграничным водам Шведского Агентства по охране окружающей среды (SEPA) в течение 1997-2002 гг. Он также включает основные выводы и рекомендации, касающиеся управления озерными и речными трансграничными водными бассейнами в общем виде.

Программа SEPA включает три трансграничных водных бассейна: Чудское озеро – реку Нарву, реки Даугаву/Западную Двину и Неман. В выполнении каждого из трех преков участвует одна из стран-кандидатов в Европейский Союз (ЕС) и Россия. И Рамочная Водная Директива ЕС и российское законодательство указывают на необходимость подхода к решению вопросов управления водными ресурсами на бассейновой основе.

Поддержка со стороны SEPA проекта по Чудскому озеру включала совместную программу мониторинга поступления питательных веществ в озеро, а также оценку количества поступающих в озеро биогенных элементов (азота и фосфора). После того, как была основана Российско-Эстонская Комиссия по Трансграничным водам, действия SEPA были направлены на развития общего представления по вопросу совместного управления водными ресурсами с упором на подземные воды и поступление питательных веществ. Работы SEPA по реке Даугава/Западная Двина были вначале сфокусированы на подготовке и развитии межправительственного соглашения по кооперации для бассейна этой реки. Был подготовлен совместный отчет по гидроэкологическому состоянию реки. Работы с бассейном реки Неман были начаты только в 2001 г. К этому времени был подготовлен совместный отчет, содержащий данные, относящиеся к вопросам управления водными ресурсами. Был организован семинар, на котором обсуждались вопросы трехсторонней кооперации на бассейновой основе и партнеры решили использовать соглашение по р. Даугава как основу для создания соглашения по бассейну р. Неман.

Основные выводы, которые можно сделать исходя из опыта работы Шведского Агентства по охране окружающей среды

В целом, ожидаемые результаты от выполнения проектов были достигнуты, несмотря на то, что при их выполнении часто происходили задержки. В первую очередь, эти задержки могут быть объяснены трудностью координировать работу в случае, когда она касается нескольких стран. Частая реорганизация российских природоохранных органов также мешала внедрению достигнутых результатов. Важнейшие пункты, на которые следует обратить внимание при выполнении работ, связанных с трансграничными водными объектами являются:

- Часто встречались проблемы с получением необходимых данных
- Наличие надежного местного партнера является обязательным условием для успешного внедрения результатов, помощи в выполнении запланированных и возникающих по ходу выполнения работ.
- Первым шагом в процессе кооперации может стать решение технических проблем, такие как организация мониторинга, который может стать ступенькой на пути выработки доверия между партнерами по кооперации и подготовке политических соглашений.
- Создание совместного отчета занимает много времени, но, в то же время, является важным шагом на пути развития трансграничной кооперации. Оценка поступления питательных веществ нелегка и также нелегко найти общий язык при интерпретации полученных данных. Для выработки общей точки зрения необходима консультация с научными работниками.
- Необходимо получение поддержки работе со стороны высших уровней власти.

- Со временем доверие между участниками работы возрастает. Многие из участников сначала были весьма скептически настроены, но постепенно они стали более позитивно относиться к кооперации. Привлечение к работе партнеров, имеющих опыт работы в области трансграничной кооперации, помогает организовать более открытое и результативное обсуждение.

Основные заключения по вопросам управления трансграничными водными ресурсами

Несмотря на то, что каждый водосборный бассейн уникален, развитие кооперации по трансграничным водным объектам можно описать, как последовательное выполнение нескольких фаз:

1. Оценка национальных институциональных и юридических основ, ресурсов и потребностей
2. Разработка соответствующих юридических и институциональных основ кооперации
3. Разработка плана управления бассейном
4. Выполнения плана управления
5. Мониторинг результатов и оценка выполнения.

Оценка результатов и потребностей очень важны, так как они являются отправным пунктом при формулировке задач. Следует разработать общее представление о кооперации и общие подходы к ней. Второй важной задачей является создание открытого доступа к основной информации и получение данных для лиц, принимающих решение, а также организация открытого диалога по ключевым вопросам. Следующими вопросами, которые надо иметь в виду, являются желание сторон решать новые возникающие проблемы, получение политической и общественной поддержки, также как поощрение эффективного использования водных ресурсов и использования принципа «загрязнитель платит» в работе.

Финансирующим организациям рекомендуется до начала осуществления проектов проанализировать политические, институциональные и юридические условия работы в бассейне. Их роль должны быть четко продумана. Страны, совместно владеющие трансграничными водными бассейнами должны полностью отвечать за то, чтобы кооперация с другими странами могла привести к устойчивому результату. Финансирующая организация является внешним партнером, возможным катализатором в процессе начала и развития процесса кооперации. До начала осуществления проектов следует получить политическое одобрение, ясный мандат для участников проекта, а также доступ к необходимым данным.

Несмотря на то, что совместное управление трансграничными водными объектами является непростым процессом, это дает возможность создания кооперации на местном уровне, его результатом может стать уменьшение конфликтных ситуаций между водопользователями и дает возможность более устойчивого использования имеющихся ресурсов.

Table of contents

Введение	3
Резюме	4
Основные выводы, которые можно сделать исходя из опыта работы Шведского Агентства по охране окружающей среды	4
Основные заключения по вопросам управления трансграничными водными ресурсами	5
1. Программа по Центральной и Восточной Европе	8
2. Программа по Трансграничным Водам	9
2.1 Исходные данные	9
2.2 Цели, задачи и предположения	9
2.3 Финансирование и партнеры по кооперации	11
3. Бассейн Чудского озера/реки Нарва	14
4. Река Даугава	20
5. Река Неман	24
6. Выводы и рекомендации	28
Литература	35

1. Программа по Центральной и Восточной Европе

Программа кооперации по Центральной и Восточной Европе Шведского Агентства по Охране Окружающей Среды (SEPA) является важной частью Шведской работы в этом регионе. Она координируется Sida¹ Эта организация также осуществляет инвестиционные проекты, такие как строительство и реорганизация предприятий по очистке коммунальных сточных вод.

Общей задачей Программы по Центральной и Восточной Европе² в Шведском Агентстве по охране окружающей среды является *поддержка природоохранных органов в прилегающих странах, т.е. Эстонии, Латвии, Литве, Северо-западе России, Украине и Белоруссии*. Целью этой поддержки является развитие и повышение эффективности природоохранной деятельности данных органов и помощь в выполнении ими международных обязательств. За период 1993 – 2002 было проведено около 200 проектов в области администрирования, законодательства и сотрудничества по таким направлениям, как управление водными ресурсами, охрана природы, обращение с отходами и экологическая информация. Ежегодный на осуществление программы выделяется около 20 миллионов шведских крон (соответствует 2,4 миллионов долларов США).

В настоящее время, первоочередное внимание уделяется развитию проектов в трех основных областях:

- Приближение законов и методов работы стран-кандидатов с системой, принятой в Европейском Союзе (ЕС)
- Трансграничные водотоки, озера и Балтийское море
- Природоохранная деятельность на Северо-Западе России

В будущем, поддержка со стороны Швеции в основном сконцентрируется на России, Украине и Беларуси, а также на Новых Независимых Государствах (СНГ³). Поддержка Эстонии, Литвы, Латвии и Польши постепенно прекратится, когда эти страны станут членами Европейского Союза. Однако проектам, способствующим развитию сотрудничества в трансграничных бассейнах, включая также страны Балтии, вполне вероятно, в будущем будет оказано дополнительное содействие.

¹ Шведское Агентство Международного Развития, www.sida.se

² Соответствующая информация на английском языке о Программе по Восточной и Центральной Европе имеется на странице в Интернете: www.naturvardsverket.se

³ Новые Независимые Государства, СНГ, (т.е. бывший СССР, за исключением Балтийских стран) включают всего двенадцать стран: Азербайджан, Армения, Беларусь, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Россия, Таджикистан, Туркменистан, Украина и Узбекистан.

2. Программа по Трансграничным Водам

2.1 Исходные данные

В связи с тем, что более половины населения Земли проживает на территории, занимаемой в трансграничными речными бассейнами, успешное управление этими общими бассейнами является сложной задачей для политиков, администраторов и других лиц. В настоящее время все в большей мере осознается важность сотрудничества между различными участниками, находящимися по разные стороны границы в общих водных бассейнах.

Одной из основ развития сотрудничества в европейских трансграничных водах является *Рамочная Водная Директива ЕС (2000/60)*. Эта рамочная директива управляет водопользованием в государствах-членах ЕС, а также оказывает влияние на будущих членов Союза в их усилиях действовать в соответствии с различными директивами ЕС. Общая цель директивы – устойчивое использование водных ресурсов и обеспечение достижения хорошего качества всей воды к 2015 году. Директива утверждает, что управление водными ресурсами должно базироваться на бассейновой основе. Директива также требует заключения договоров по водным бассейнам между странами, на территории которых расположены трансграничные бассейны.

Кроме того, *Совет Стран Балтийского моря* подчеркнул, что все страны в регионе Балтийского моря должны ратифицировать и выполнять *Конвенцию ООН-Европейской Экономической Комиссии об Охране и Использовании Трансграничных Водотоков и Международных Озер* и разработать программы действий по трансграничным водам, основанные на принципах Конвенции. Управление трансграничными водами в регионе Балтийского моря также предписывается *Конвенцией об Охране Морской Среды в Районе Балтийского моря* (1974, 1992). Экологические проблемы Балтийского моря не могут быть решены без учета всей деятельности в пределах его водосборного бассейна. Таким образом, для минимизации концентрации загрязнений, поступающих в Балтийское море, необходимо более тесное сотрудничество в речных бассейнах этого моря.

Начиная с 1997 года SEPA начало работу по *Программе по Трансграничным Водам* с целью развития сотрудничества между странами, совместно пользующимися водным бассейном. До 1997 года SEPA финансировало ряд проектов в районе Чудского озера, уделяя особое внимание способности региональных органов власти в России и Эстонии осуществлять гармонизированный экологический мониторинг. Конечной целью программы было улучшение состояния окружающей среды в бассейне и, на более долгосрочную перспективу, и в нашем общем Балтийском море.

2.2 Цели, задачи и предположения

Основная цель Программы по Трансграничным Водам – поддержка сотрудничества между странами, находящимися по разным сторонам границ по озерным или речным бассейнам к востоку от Балтийского моря, для обеспечения устойчивого использования вод этих бассейнов.

Конкретными задачами программы является содействие в:

- Создании двусторонних и трехсторонних соглашений для каждого водосборного бассейна.
- Подготовке планов управления речными бассейнами.
- Создании совместных водных комиссий.
- Координация экологического мониторинга и управления экологической информацией.
- Разработка общего, интегрированного подхода к управлению водными ресурсами в пределах каждого совместного бассейна.

Все описанные выше цели и задачи весьма общие, поэтому отдельные проекты имеют более конкретные и специфические задачи, которых следует решить в период времени, отведенного на осуществление каждого отдельного проекта.

В настоящем отчете используется выражение ‘речной бассейн’, однако, те же выводы применимы и в отношении ‘озерных бассейнов’. Дискуссия и выводы в настоящем отчете основаны на некоторых общих предположениях, касающихся управления речным или озерным бассейном:

1. Бассейн является логическим уровнем управления

Речной бассейн включает как воду, так и сушу. Взаимодействия между частями речных бассейнов (верхнее-нижнее течение, суша-вода, грунтовые-поверхностные воды, население-биотоп и т.д.) настолько сильны, что система в целом – это единственный логический уровень для управления. В настоящее время единодушно признается, что административной единицей должен быть бассейн реки или озера.

2. Необходимо учитывать интересы различных сторон

Вода – это социальный, экологический и экономический ресурс. Следует учитывать важность сохранения безопасного питьевого водоснабжения, необходимость использования воды для ведения фермерского хозяйства и рыбоводства, различную хозяйственную деятельность, и их значение для функционирования различных экосистем. В настоящее время господствует мнение, что при управлении водными ресурсами необходимо осуществлять *интегрированный подход*, и что все сектора общества, которые влияют или на которые влияет управление водными ресурсами, должны приниматься во внимание при управлении бассейном.

3. Каждый бассейн уникален

Гидрологические, экологические, социальные и экономические условия весьма различны в разных регионах, и для каждого речного или озерного бассейна, таким образом, требуется разработка собственных специфических стратегий, планов и видов деятельности. Управление трансграничными водными бассейнами особенно сложный процесс, поскольку международными водами управляет не одно правительство, а в пограничных государствах могут быть разные языки, культуры, а также различное законодательство и институциональная структура.

2.3 Финансирование и партнеры по кооперации

Основное финансирование *Программы по Трансграничным Водам* Шведского Агентства по Охране Окружающей Среды поступает от Шведского Агентства Международного Развития в соответствии с соглашением, подписанным в 1999 году. Программа также получила финансирование от Шведского правительственного фонда «Балтийский Миллиард». За период с 1997 по 2002 год на осуществление программы было выделено около 8 миллионов шведских крон (примерно 900 тысяч долларов США).

Основными участниками программы являются национальные и региональные природоохранные органы соответствующих стран. Однако иногда и другие участники, такие как университеты, НПО и частные организации в пределах водосборного бассейна призываются к активному участию в работе. Как и при любой поддержке со стороны Швеции, предполагается, что взаимодействующие участники внесут свой вклад в совместное финансирование в рамках всех проектов. При этом следует учитывать возможности такого совместного финансирования общих проектов со стороны различных государств.

В регионе имеются следующие партнеры по кооперации

- Межправительственная Эстонско-русская Совместная Комиссия по Трансграничным Водам и ее рабочие группы
- Министерство Окружающей Среды Эстонии
- Министерство Природных Ресурсов Российской Федерации
- Федеральная Служба по Гидрометеорологии и Экологическому Мониторингу России (Росгидромет)
- Центр Трансграничного Сотрудничества – СТС, Псков (Россия) и Тарту (Эстония)
- Министерство Природных Ресурсов и Охраны Окружающей Среды Республики Беларусь
- Министерство Окружающей Среды Республики Литва
- Министерство Охраны Окружающей Среды Республики Латвия
- Центр Экологической Политики, Латвия
- Центральный исследовательский институт комплексного использования водных ресурсов, Белоруссия

Сотрудничество в рамках общего водного объекта сложно осуществлять. Опыт Центральной Европы и других регионов показал, что для начала и развития сотрудничества требуется время и что успешное сотрудничество должно основываться на *доверии, обязательствах и взаимном понимании* ситуации. SEPA может, как внешний участник программы, служить катализатором в процессе развития сотрудничества. С точки зрения финансирующей организации, следует учитывать, что это означает поддержку политического процесса, которым управляют прибрежные государства; при этом будет трудно предсказать скорость развития сотрудничества. Не менее важно укрепить сотрудничество с другими участниками, такими как Хельсинкская Комиссия, ЕС и Всемирный Банк, для привлечения будущих инвестиций.

2.4 Три трансграничных водных объекта к востоку от Балтийского моря

Программа по Трансграничным Водам включает три трансграничных бассейна (Рисунок 1):

- Чудское озеро – река Нарва (расположена на территории Эстонии и России);
- Река Даугава (расположена на территории России, Белоруссии и Латвии);
- Река Неман (расположена на территории России, Белоруссии и Литвы).

В целом, эти три района занимают около 15% водосборного бассейна Балтийского моря. Эти реки вносят приблизительно соответствующую долю от общей нагрузки по азоту, поступающему в Балтийское море. Река Нарва является наименее загрязненной, а река Неман наиболее загрязненной из этих трех водных объектов.

Шведское Агентство по Охране Окружающей Среды также начало работу по двусторонним проектам, дополняющим проекты по трансграничному сотрудничеству по водным ресурсам. Проект по Даугаве (план управления речным бассейном, Латвия), Экологическая Программа по Реке Кола (Россия), Экологическая Информация по Северо-Западу России – вот некоторые примеры проектов, которые имеют общие черты с программой по трансграничным водам.



Рисунок 1. Водосборный бассейн Балтийского моря и три трансграничных водных объекта, включенные в Программу по Трансграничным Водам SEPA: Чудское озеро-река Нарва, реки Даугава и Неман

У всех трех бассейнов, входящих в программу, есть одна общая черта; они включают страну-кандидата на вступление в ЕС, а также Россию, и, следовательно, являются будущей границей между ЕС и Россией. Два из этих бассейнов включают белорусскую территорию. Россия и Беларусь входят в Содружество Независимых Государств, а также в Союз Российской Федерации и Республики Беларусь. Таким образом, эти страны являются не только отдельными участниками, они также представляют различные политические союзы с различными целями и задачами. Для развития сотрудничества в бассейнах крайне важно понимать политический контекст, рамки, а также движущие силы сотрудничества.

В российском законодательстве бассейновый подход описан в Российском Водном Кодексе и Законе об Охране Окружающей Среды. В настоящее время в России существует 17 бассейновых управлений и, следовательно, накоплен длительный опыт управления речными бассейнами. Однако полное возмещение издержек не является частью российского водного законодательства. Белорусская администрация не применяет бассейновый подход, однако, она заявила о своем одобрении принципов этого подхода.

Современные и будущие члены Европейского Союза в своей работе будут руководствоваться Рамочной Водной Директивой ЕС. Директива является юридически обязательной и, следовательно, должна выполняться в рамках национального законодательства каждой страны-члена ЕС. Задача Рамочной Водной Директивы заключается в том, чтобы *было достигнуто “хорошее состояние” воды к 2015 году, и чтобы водопользование было устойчивым по всей Европе*. Директива является примером амбициозного подхода к вопросам управления водными ресурсами. Среди ключевых элементов законодательства можно назвать:

- Охрану всех водных объектов – рек, озер, прибрежных вод и подземных вод
- Определение амбициозных задач, чтобы гарантировать, что к 2015 году вся вода достигнет “хорошего состояния”
- Необходимость трансграничного сотрудничества между странами и всеми участвующими сторонами.
- Гарантию активного участия всех заинтересованных сторон, включая неправительственные организации и местную общественность, в мероприятиях, связанных с управлением водными ресурсами.
- Требование выработки стратегии определения цен на воду и гарантии выполнения принципа «загрязнитель платит».
- Сбалансированный учет интересов охраны окружающей среды с теми, кто от нее зависит.

Директива требует определения районов речных бассейнов и координирования всех действий в районах речных бассейнов в плане управления речным бассейном, разработанным органом, управляющим речным бассейном. Можно сделать вывод, что рамочная водная директива – это инструмент и важная движущая сила, способствующая устойчивому управлению речным бассейном.

В следующем разделе отдельно описана ситуация в каждом из трех речных бассейнов, включенных в Программу по Трансграничным Водам Шведского Агентства по Охране Окружающей Среды, включая следующие аспекты:

- общее описание речного бассейна,
- экономика
- состояние окружающей среды
- трансграничное сотрудничество в сфере охраны окружающей среды
- деятельность SEPA – описание
- общие выводы, основанные на деятельности Шведского Агентства по Охране Окружающей Среды
- комментарии, касающиеся будущей деятельности

В список литературы включены некоторые публикации по различным проектам Шведского Агентства по Охране Окружающей Среды.

3. Бассейн Чудского озера/реки Нарва

3.1 Общее описание бассейна

Озеро Пейпси, русское название - озеро Чудское-Псковское, составляет большую часть границы между Россией и Эстонией. Это – крупнейшее международное озеро в Европе, соединенное с Финским заливом и Балтийским морем через реку Нарва. Его водосборная площадь расположена в основном на эстонской и российской территориях, но, в какой то мере, и территории Латвии. Природная красота озера уникальна; оно мелкое, эвтрофное (то есть богатое биогенными веществами) и биологически очень продуктивное. Признано, что водно-болотные угодья вокруг Чудского озера имеют международное значение. Основными реками, впадающими в озеро, являются р. Великая (Россия) и р. Емайоги (Эстония). По сравнению с европейскими условиями, озеро чистое и нетронутое, и в регионе имеется определенный потенциал для развития туризма и отдыха.

Основная часть водосбора, включая южную Эстонию и Псковскую область России, является территорией, традиционно используемой для сельскохозяйственной деятельности со значительными площадями, занятыми пахотными землями, свиноводческими комплексами и комплексами по разведению крупного рогатого скота. В течение многих веков основным источником дохода было рыболовство. По запасам рыбы Чудское озеро – одно из богатейших в Европе; в озере или его притоках постоянно обитают 33 вида рыб. Леса покрывают примерно 35% территории бассейна. Лесное хозяйство и переработка древесины быстро развиваются с эстонской стороны, что приводит к увеличению поступления в озеро питательных (биогенных) веществ. Среди природных ресурсов региона можно также отметить крупные месторождения горючих сланцев и фосфоритов в северной части водосбора.

Население на побережье Чудского озера достаточно разнообразно по своему происхождению и культуре. В нескольких деревнях по обеим сторонам границы смешанное русско-эстонское население веками проживало бок о бок. Рыбная ловля, сельское хозяйство, ремесла и торговля были традиционными способами добывания хлеба насущного.

3.2 Экономика

Обрабатывающие отрасли играют наиболее важную роль в экономике региона, тогда как значение сельского хозяйства и сектора услуг, за исключением торговли, относительно невелико. Главными промышленными центрами являются российские города Псков, Гдов и Опочка, где основными отраслями являются машиностроение и переработка сельскохозяйственной продукции. Северо-восточная Эстония – промышленный регион, где ведется добыча горючих сланцев, и имеются химические перерабатывающие предприятия. Прибрежная область в настоящее время слабо развита экономически, там высокий уровень безработицы, неблагоприятная демографическая ситуация, численность населения сокращается.

3.3 Состояние окружающей среды

Основные проблемы, связанные с окружающей средой, - эвтрофикация, неконтролируемый вылов рыбы, сточные воды предприятий по добыче/переработке горючих сланцев, а также сточные воды крупных населенных пунктов. Биогенная нагрузка представляет большую угрозу для качества воды в озере. Сельское хозяйство вносит значительную долю биогенных веществ. Экономический спад, последовавший за распадом Советского Союза (с уменьшением количества используемых удобрений и пестицидов), в сочетании с увеличением мощностей по переработке сточных вод в крупных населенных пунктах, вполне вероятно, улучшит экологическое состояние озера.



Рисунок 2: Водосборный бассейн Чудского озера и реки Нарва.

Водосборный бассейн охватывает примерно 47 800 км², включая озеро площадью 3 555 км². Озеро мелкое, средняя глубина составляет 7 м (максимальная глубина - 15 м). Карта была предоставлена СТС (Центром Трансграничного Сотрудничества) Тарту, Эстония.

3.4 Трансграничное сотрудничество в области охраны окружающей среды

После распада Советского Союза в 1991 году, Эстония и Россия восстановили свою границу на Чудском озере и в его бассейне, однако, соглашение о границе еще не подписано. В то время сотрудничество между Эстонией и Россией в природоохранной сфере было прервано, поскольку не существовало ни инфраструктуры, ни соглашений как основы для сотрудничества. В 1997 году Эстония и Россия подписали межправительственное соглашение о сотрудничестве в области охраны и рационального использования трансграничных водных объектов. Год спустя, в 1998 году, была создана Российско-Эстонская Трансграничная

Комиссия по Воды (Рис. 3), далее именуемая Комиссией. Основная задача Комиссии – координация действий, касающихся исполнения межправительственного соглашения. Кроме того, Эстония и Россия подписали соглашения о рыбном промысле в озере, а также об охране окружающей среды.

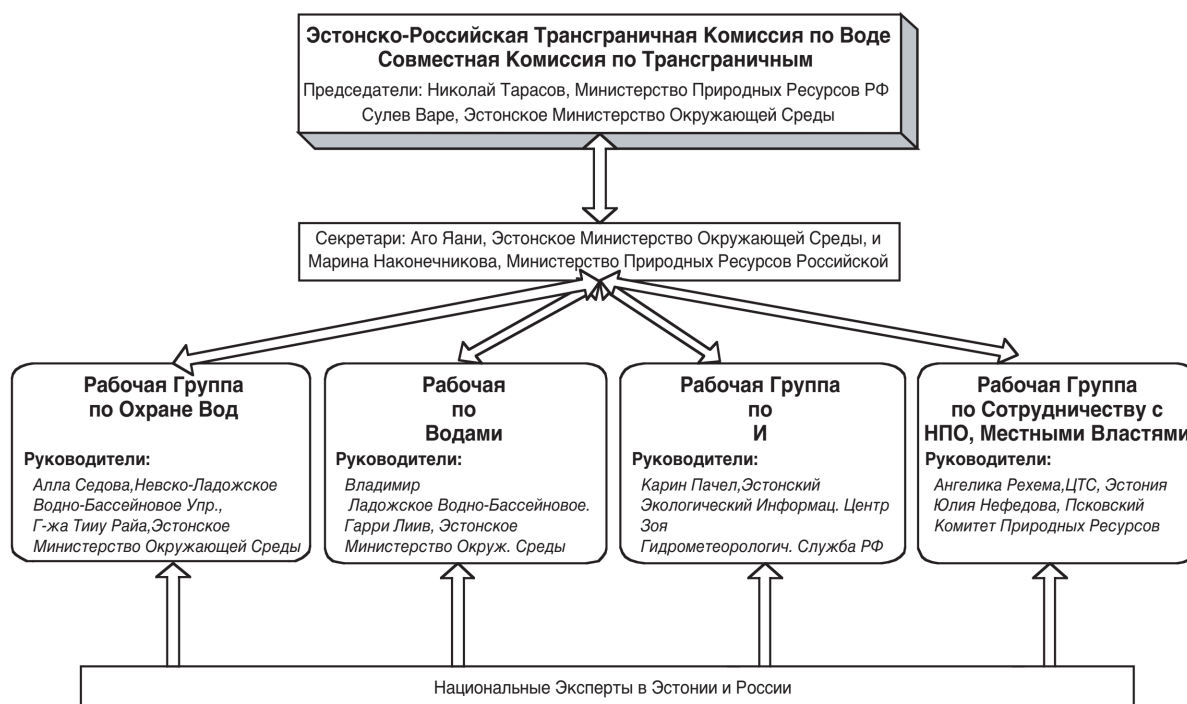


Рисунок 3. Структура Совместной Эстонско-Российской Комиссии по Охране и Устойчивому Использованию Трансграничных Вод. 2002.

В настоящее время Эстония готовится к вступлению в Европейский Союз, и эстонские законы и административная система адаптируются в соответствии с требованиями ЕС. Эстонский Закон о Воды пересматривается с целью гармонизации с Рамочной Водной Директивой ЕС, а к 2004 году в Эстонии должны быть разработаны стратегии управления речными бассейнами для всех водных бассейнов.

На втором заседании Комиссии в 1999 году было решено начать подготовку плана управления озером на основании принципов Рамочной Водной Директивы. Важной задачей Комиссии является совместная разработка стандартов качества воды для озера и договоренность об определении “хорошего статуса” вод в озерном бассейне.

3.5 Деятельность SEPA в регионе – описание

Шведское Агентство по Охране Окружающей Среды поддерживало сотрудничество между Россией и Эстонией с 1995 года. В течение первых лет региональные природоохранные органы получили поддержку для расширения обмена информацией и осуществления согласованного экологического мониторинга озера и его ресурсов. Шведское Агентство по Охране Окружающей Среды оказывало поддержку следующим видам деятельности:

- Поддержка региональных органов охраны окружающей среды с целью обеспечения *правильного проведения анализов биогенных веществ* (обучение, предложение совместной программы мониторинга, доставка оборудования и т.д.)

- *Развитие информационных сетей* (обучение пользованию электронной связью, доставка мелкого оборудования, помощь в создании страницы в Интернете и т.д.)
- *Совместная оценка биогенной нагрузки и ее уровней* (сбор информации по их поступлению из различных источников, дополнительное изучение биогенных нагрузок от отдельных суб-бассейнов, расположенных на российской территории, суммарная оценка)
- *Мониторинг металлов и ПХБ* (в основном, суб-бассейны, расположенные на Эстонской территории)
- *Поддержка работы двусторонней Комиссии* с целью обеспечения доступности информации путем создания страницы Комиссии в Интернете, а также поддержка разработки общей позиции в отношении грунтовых вод и биогенных веществ (рекомендации и оценка основных проблем и возможных действий)

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ SEPA В БАССЕЙНЕ ЧУДСКОГО ОЗЕРА- реки НАРВЫ

№ проекта	Название проекта	Год	Средства Шведского Агентства по Охране Окружающей Среды
CEE 709	Экологический мониторинг озера Пейпси/Чудское – фаза 1	97-98	2 391 866
TBW 804	Экологический мониторинг озера Пейпси/Чудское – фаза 2	98-00	1 610 479
CEE 008	Поддержка Комиссии Пейпси-Нарва	00-02	1 758 673

3.6 Обобщение результатов деятельности SEPA

Запланированные результаты были в целом достигнуты, несмотря на задержки

В целом, ожидаемые результаты по проекту были достигнуты, однако, при его выполнении часто происходили задержки. На более длительную перспективу ожидается, что результаты будут способствовать совместному управлению озерным бассейном, хотя временами российские и эстонские эксперты расходятся во взглядах. Сотрудничество с эстонскими партнерами прошло гладко, однако, сотрудничество с российскими партнерами оказалось более сложным. В значительной мере это объясняется многочисленными реорганизациями российской администрации, которые приводят к неясности в разделении полномочий и конкуренции между различными участниками. Много раз работу приходилось начинать с нуля в связи с тем, что участниками проекта назначались новые российские эксперты. Для обеспечения устойчивых результатов необходима политическая поддержка. К сожалению, трансграничному сотрудничеству в регионе не всегда уделялось первостепенное внимание, поскольку как в России, так и в Эстонии были другие неотложные приоритеты.

Для развития сотрудничества необходим местный партнер

Первоначально НПО Центр Трансграничного Сотрудничества, СТС (ранее - LPP, Проект Озера Пейпси) играл чрезвычайно важную роль. Невозможно было бы начать первые проекты без местного партнера, который помогает решать различные как ожидаемые, так и неожиданные проблемы, такие как получение виз, переводы, а также создание сети и обсуждение и инициирование реализации различных идей, касающиеся проектов, среди участников проектов. В 1998 была создана двусторонняя Комиссия, и Шведское Агентство по Охране Окружающей Среды переключило свое внимание на эту новую организацию. Однако на практике СТС все еще играла важную роль в организации и упрощении различной деятельности в рамках проекта. В результате, СТС взял на себя большую ответственность за развитие трансграничного сотрудничества в регионе, едва ли не играя роль правительственной организации.

Переход от технических проектов к управлению водными ресурсами

Как только Комиссия начала работать, оказываемая SEPA поддержка переключилась с более технических проектов на вопросы управления с целью усиления работы Комиссии. Задача SEPA заключалась в обеспечении большей доступности важной информации и содействии развитию совместного видения в отношении эвтрофикации и грунтовых вод среди участников Комиссии.

Интерпретация данных может быть сложной

Деятельность Шведского Агентства по Охране Окружающей Среды должна в значительной мере концентрироваться на интерпретации экологических данных и расчетах биогенных нагрузок. Имеющийся опыт показывает, что научная интерпретация биогенных нагрузок и предполагаемых будущих сценариев – сложный процесс. Чудское озеро практически разделено на три бассейна, которые по-разному реагируют на изменения в биогенных нагрузках. Необходимо проведение дискуссии среди ученых о возможности выработки общего мнения. Разногласия во мнениях экспертов может в перспективу способствовать дальнейшему развитию сотрудничества.

Основной проблемой был доступ к информации

Шведское Агентство по Охране Окружающей Среды пыталось официально договориться с участниками проекта об использовании данных прежде, чем начинать деятельность. Было проведено несколько координационных встреч с представителями российских федеральных, региональных и местных органов власти, на которых были назначены лица, ответственные за предоставление конкретной информации. Несмотря на это, работа над отчетом по оценке биогенной нагрузки сильно задержалась. На практике, основным препятствием при осуществлении проекта был доступ к российским данным. В ситуации, когда часто происходят реорганизации, нечетко разделены полномочия в сочетании с недостаточным финансированием, информация становится тем активом, который можно продать другим участникам.

3.7 Комментарии, касающиеся будущей деятельности

В этом районе было начато несколько новых больших проектов по кооперации в области охраны окружающей среды. Одним из примеров является исследовательский проект МАНТРА-Восток «Объединенные стратегии Управления Трансграничными Водами на Периферии Восточной Европы». Другим крупным проектом, сфокусированным на совместном управлении бассейном, можно назвать проект Глобального Фонда Окружающей Среды «Программа управления водными ресурсами бассейна Чудского озера», а также проект ТАСИС, финансируемый ЕС, направленный на помощь России в участии в совместном управлении. Кроме того, программа ЛАЙФ ЕС финансирует Эстонский проект по управлению поверхностными и подземными водами. Все эти проекты хорошо скоординированы благодаря деятельности Центра Трансграничного Сотрудничества.

Прежде чем начинать какие-либо новые проекты, необходимо детально проанализировать осуществляемую деятельность, чтобы избежать дублирования с другими проектами.

Важно способствовать развитию *общих представлений по вопросам*, а также *общих подходов к решению проблем* среди членов и экспертов комиссии, необходимых для совместного управления бассейном. Российское и эстонское правительства еще не определили, что такое “хороший статус” качества воды. Это определение является необходимой предпосылкой для осуществления Рамочной Директивы по Воде.

Другие виды деятельности, способствующие доступу к экологической информации, в целом принесут большую пользу трансграничному сотрудничеству в регионе. Для того

чтобы иметь возможность распространять соответствующую информацию среди различных заинтересованных лиц, комиссия также нуждается в соответствующем числе секретарей.

Управление рыбными ресурсами и ресурсами грунтовых вод – другие возможные области поддержки, определенные Шведским Агентством по Охране Окружающей Среды.

4. Река Даугава

4.1 Общее описание бассейна

Река Даугава или Западная Двина впадает в Рижский залив Балтийского моря. Бассейном в основном совместно пользуются Россия (32%), Беларусь (38%) и Латвия (28%). Небольшая часть бассейна находится на эстонской и литовской территориях.

Население, немногим более двух миллионов человек, неравномерно распределено по территории бассейна. В российской (верхней части) бассейна проживают только 250 000 человек, тогда как латвийская часть более густо населена. Крупнейшие города – Рига (Латвия) с населением 800 000 и Витебск (Беларусь) с населением 400 000.



Рис. 4. Карта бассейна р. Даугавы.

Река имеет протяженность 1005 км и общая площадь бассейна составляет 87 900 км².

Карта составленная Синдре Лангаасом, КТИ – Королевский Технологический Институт.

В верховьях бассейна на песчаных и болотистых равнинах произрастают леса. Из-за низкой плотности населения эта территория почти не тронута хозяйственной деятельностью человека и практически представляет собой девственную территорию. Леса покрывают 35% белорусской части бассейна и 45% латвийской части. В настоящее время Даугава судоходна только на некоторых участках в связи со строительством гидроэлектростанций и железных дорог. Однако Рижский порт является одним из крупнейших портов на Балтийском море. Примерно 5% бассейна по закону являются охраняемой территорией (заповедники, национальные парки и т.д.), однако, и она также находится под антропогенным воздействием.

4.2 Экономика

Экономическое развитие бассейна соответствует распределению населения. В верхней, российской части бассейна промышленных предприятий немного и нет больших городов. Сельское хозяйство достаточно хорошо развито – там выращивают лен и картофель.

В Беларуси и Латвии ресурсы реки используются для промышленного и питьевого водоснабжения, коммунальных нужд, как источник охлаждающей воды для тепловых электростанций, производства гидроэлектроэнергии, как приемник сточных вод (как очищенных, так и неочищенных), для отдыха и спортивного рыболовства. В Латвии три гидроэлектростанции обеспечивают 75% национального производства электроэнергии. В Беларуси крупными городами и промышленными центрами являются гг. Витебск, Новополоцк и Полоцк. В Новополоцке основными источниками загрязнения реки являются нефтепереработка, обогатительные комбинаты, а также химические предприятия. Сельское хозяйство достаточно хорошо развито как на белорусской, так и на латвийской территории.

Латвийская часть бассейна наиболее густо населена; там проживает около 1,4 миллиона человек, 84% из них – в крупных городах. Крупнейшие города – Рига и Даугавпилс. Латвийская часть также характеризуется разнообразной экономической деятельностью, которая включает добывающую промышленность (мясокомбинаты, рыбокомбинаты, сахарорафинадный завод и т.д.) и гидроэлектростанции.

4.3 Состояние окружающей среды

Река не очень сильно загрязнена по сравнению с реками Центральной Европы. Основными экологическими проблемами являются поступление сточных вод населенных пунктов в реку, нагрузка от сельского хозяйства и промышленности (особенно от нефтеочистительных и гальванических предприятий), изменения гидрологического режима в связи с гидроэлектростанциями в Латвии. Экологическое воздействие в настоящее время слабее, чем 10 лет назад из-за снижения промышленного производства и применения меньшего количества агрохимикатов.

4.4 Трансграничное сотрудничество в бассейне

Официальное трансграничное сотрудничество в бассейне реки Даугава началось в 1997 году на семинаре, который частично финансировался SEPA. Проект межправительственного соглашения о сотрудничестве был разработан и рассмотрен; ожидается, что он будет подписан в течение 2003 года. В соответствии с этим соглашением, должна быть создана совместная комиссия по бассейну.

Латвия начала подготовку Плана Управления Речным Бассейном для латвийской части бассейна Даугавы в соответствии с Рамочной Водной Директивой (см. также 4.5). Учитывая тот факт, что Россия и Беларусь занимают верхнюю часть бассейна, расширенное трансграничное сотрудничество в бассейне является необходимым условием для выполнения целей директивы и для возможности разработки плана управления для развития трансграничного водопользования в этом бассейне.

4.5 Деятельность SEPA в регионе – описание

Шведское Агентство по Охране Окружающей Среды совместно с Министерством Природных Ресурсов и Охраны Окружающей Среды Беларуси проявило инициативу и организовало первый трехсторонний семинар с целью обсуждения трансграничного сотрудничества в бассейне. Семинар проходил в Новополоцке (Беларусь) в ноябре 1997 года. Во время семинара стороны договорились о следующем:

- Был подписан меморандум о необходимости дальнейшего улучшения экологической ситуации в бассейне и поиска национального финансирования для трехстороннего сотрудничества.
- Необходимо обсудить условия межправительственного соглашения о сотрудничестве по бассейну и подписать его.
- Была создана трехсторонняя рабочая группа с целью совместной оценки состояния окружающей среды в бассейне и формулировки предложений в отношении общих природоохранных задач и дальнейших совместных мероприятий.

После первого трехстороннего семинара Шведское Агентство по Охране Окружающей Среды поддержало подготовку оценочного отчета о состоянии окружающей среды в бассейне, а также указателя участников природоохранной деятельности в бассейне. Кроме того, была создана небольшая сеть ГИС, работники которой были обучены, и в рамках которой была разработана небольшая база данных ГИС для бассейна Даугавы и представлены карты ГИС для совместного оценочного отчета.

Начиная с 1999 года, SEPA в основном занималось разработкой и обсуждением условий межправительственного соглашения о сотрудничестве в бассейне. В сентябре 1999 года был организован семинар для представителей министерств, отвечающих за международные дела и окружающую среду в Латвии, России и Беларуси. Группа совместно подготовила проект межправительственного соглашения о сотрудничестве по бассейну Даугавы с помощью экспертов в области международного водного права. Группа работала очень хорошо, и конструктивный диалог вдохновлял участников семинара.

Подготовка межправительственного соглашения к подписанию неизбежно влечет за собой достаточно сложное координирование с различными правительственными агентствами и министерствами в каждой стране. Шведское Агентство по Охране Окружающей Среды решило и в дальнейшем поддерживать этот процесс. Следующий семинар состоялся в мае 2001 года; на нем соглашение было пересмотрено, и была детально определена последующая деятельность до подписания соглашения. От каждой страны были назначены лица, ответственные за этот процесс и внутреннюю гармонизацию текста соглашения с соответствующими участниками в стране. С тех пор Шведское Агентство по Охране Окружающей Среды поддерживало следующие виды деятельности:

- Было проведено координационное совещание в рамках международной конференции 'Комплексное Управление Трансграничными Водами' в Польше в мае 2002 года. Российский представитель выступил с докладом на тему 'Развитие трансграничного сотрудничества в бассейне реки Даугава/Западная Двина'.
- Был проведен семинар для российских, белорусских и литовских участников по расчету биогенной нагрузки.
- Окончательные переговоры по проекту соглашения прошли в Минске (Беларусь) в октябре 2002 года.

Ожидается, что в течение 2003 года будет подписано межправительственное соглашение.

Кроме того, SEPA финансирует двусторонний Шведско-Латвийский проект – Проект по Даугаве, целью которого является разработка плана управления речным бассейном для латвийской части бассейна реки Даугава. Необходимо было тщательно скоординировать этот проект с трансграничной деятельностью в бассейне Даугавы, чтобы этот план стал стимулом к дальнейшему развитию совместного управления.

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ SEPA В БАСЕЙНЕ реки ДАУГАВЫ

Номер проекта	Название проекта	Год	Средства SEPA
TBW703	Отчет «Гидроэкологическое состояние бассейна реки Западная Двина/Даугава»	97-00	268 101
TBW801	Подготовка «Справочника организаций, работающих в сфере охраны и использования вод р. Западная двина/Даугава»	98-00	204 090
TBW802	Базы данных и обучение ГИС	98	272 500
TBW901	Семинар по обсуждению соглашения между странами	99-00	317 689
CEE 117	Дополнительный семинар по соглашению подготовке соглашения и обсуждению других совместных действий	2001-02	908 420

Среди других проектов по бассейну можно назвать проект ТАСИС: Управление водным бассейном для Западной Двины, Витебская область, Беларусь.

4.6 Обобщение опыта деятельности SEPA

Некоторый опыт, накопленный на данный момент:

Выработка совместного отчета требует много времени.

Подготовка совместного оценочного отчета очень затянулась. Оказалось, что чрезвычайно трудно составить совместный отчет; сначала российские участники хотели написать три отдельных раздела только по российской части бассейна. Со временем координация стала лучше, и, в конечном итоге, рабочая группа была полностью удовлетворена окончательным результатом. Это – один из примеров поэтапного развития трансграничного сотрудничества.

Со временем доверие растет

Многие из участников сначала весьма скептически относились к развитию трансграничного сотрудничества. Отношение медленно изменялось и стало гораздо более позитивным, и теперь дискуссии по важным вопросам ведутся совершенно откровенно и продуктивно.

Финансирующая организация, поддерживающая этот процесс

В течение 2000 и впоследствии поддержка была в основном сосредоточена на разработке соглашения о сотрудничестве. Шведское Агентство по Охране Окружающей Среды смогло поддержать некоторые небольшие мероприятия для более активного обсуждения соглашения. Финансирующей организации важно иметь в виду, что страны должны разработать именно свое соглашение. Это соглашение не должно быть результатом работы консультантов.

Важна политическая поддержка на высоком уровне

Невозможно переоценить важность политической поддержки на высоком уровне при трансграничном сотрудничестве. Поддержка усилилась в течение последних лет, что облегчает осуществление проектов.

4.7 Комментарии, касающиеся будущей деятельности

В соответствии с проектом соглашения, необходимо создать совместную комиссию по бассейну Даугавы в течение шести месяцев после подписания соглашения. Шведское Агентство по Охране Окружающей Среды планирует и в дальнейшем оказывать поддержку и готовить стороны к созданию комиссии. Рассматривался и ряд других предложений по проекту, таких как обучение вопросам управления водохозяйственной деятельностью (Россия и Беларусь), а также другим видам деятельности, связанным с совместным мониторингом и оценкой экологических данных.

5. Река Неман

5.1 Общее описание бассейна

Река Неман (Немунас по-литовски), протяженностью 937 км, протекает по трем странам: Беларуси, Литве и России (Калининградская область). Неман впадает в Куршскую Лагуну и, в конечном итоге, в Балтийское море. Для устья характерен ряд искусственных польдеров и русел. Примерно 45% бассейна находится в Беларуси, и примерно столько же в Литве. Доля России (Калининградская область) составляет 4% от общей площади бассейна. Небольшая часть бассейна расположена на территории Латвии и Польши.

Водные ресурсы реки Неман используются в различных целях, таких как рыболовство, выработка гидроэлектроэнергии, коммунальное водоснабжение, промышленность и сельское хозяйство, а также отдых, туризм и водный транспорт.

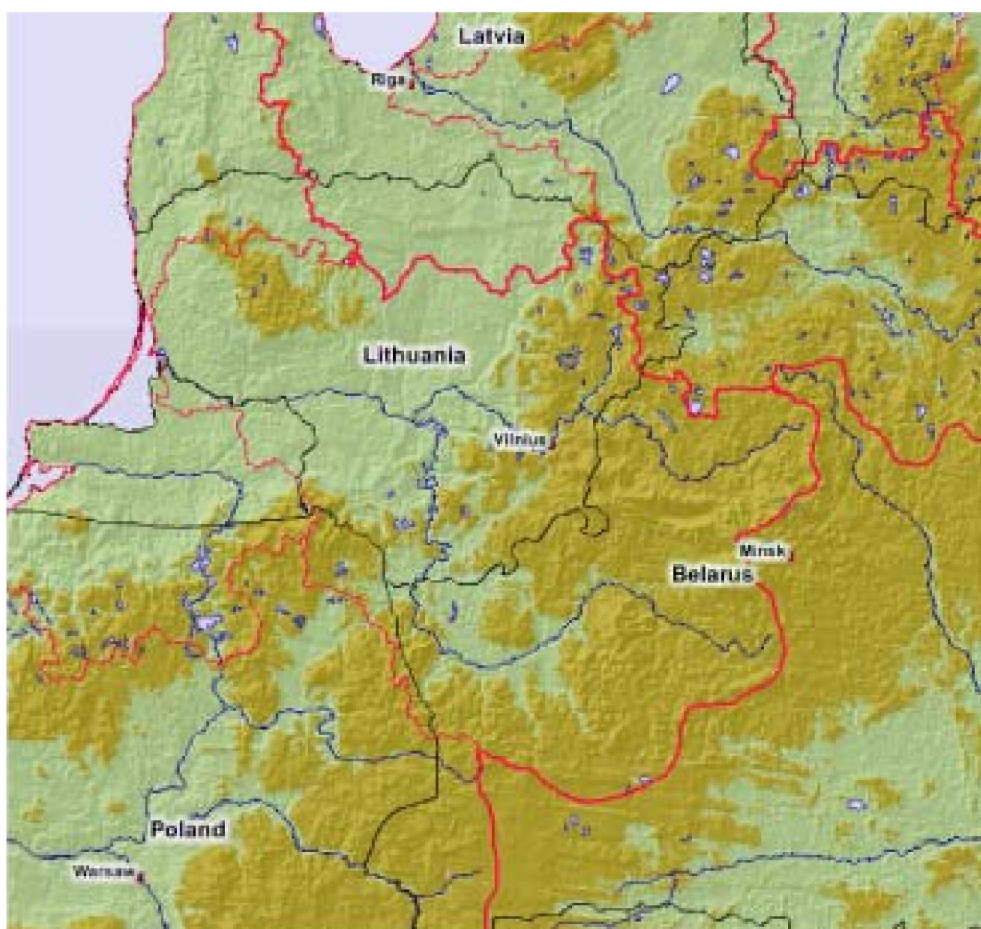


Рис. 5. Карта бассейна р. Неман. Источник: <http://maps.grida.no/baltic>

5.2 Экономика

В бассейне реки проживают 5,4 миллиона человек; большинство из них живут в Литве. Крупнейшим промышленным центром Беларуси является Гродно с населением 300 000 человек. Промышленное производство в белорусской части представлено металлообрабатывающей и химической промышленностью, целлюлозно-бумажным

производством, производством строительных материалов, а также пищевой промышленностью. В Литве главным городом бассейна является г. Каунас с населением 400 000. Основные отрасли промышленности – выработка гидроэлектроэнергии, машиностроение, химическая промышленность, деревообработка и производство бумаги, производство мебели, текстильная промышленность и производство пищевых продуктов. В России среди важных промышленных центров можно назвать г. Советск и г. Неман, где находятся крупные целлюлозно-бумажные комбинаты. Их старые очистные сооружения также вносят свой вклад в загрязнение реки.

5.3 Состояние окружающей среды

Основные экологические проблемы – качество воды (эвтрофикация и загрязняющие вещества), изменения гидрологического режима и борьба с наводнениями. Экологические проблемы в каждой стране различны. В Беларуси они в основном связаны с загрязнением нефтепродуктами, а также поступлением азотом и органических веществ. В Литве Неман считается умеренно загрязненным или загрязненным водотоком. Высокие концентрации органических загрязнителей, нитратов и фосфатов обнаружены в различных частях реки. Каунасская гидроэлектростанция вызывает изменения уровня воды, что оказывает воздействие на экосистему. Потенциальную угрозу для региона представляет Игналинская атомная электростанция, расположенная на литовском берегу озера Дрисвяты. Среди экологических проблем в российской части – высокие концентрации лигносульфатов, азота и высокая величина БПК (биологического потребления кислорода).

5.4 Трансграничное сотрудничество в бассейне

Исторически регион был объединен только в советское время, до 1945 года и после 1991 года страны были разделены границами. Современная политическая ситуация достаточно сложная. Регион разделен на две части, СНГ (Россия и Беларусь) и страна, готовящаяся к вступлению в ЕС – Литва, находящаяся между двумя другими государствами. Кроме того, Калининград – это анклав, отделенный от остальной части России. Нет соглашения по всему бассейну, но существует несколько двусторонних инициатив, касающихся сотрудничества. См. также пункт 5.5 ниже.

5.5 Деятельность SEPA в регионе – описание

Шведское Агентство по Охране Окружающей Среды начало поддерживать сотрудничество в бассейне реки Неман только в 2001 году, когда был начат подготовительный проект по поддержке развития трехстороннего сотрудничества в водосборном бассейне Неман – фаза 1. Проект включал инвентаризацию и оценку существующих двусторонних соглашений и совместных проектов по бассейну реки Неман. Был составлен отчет, описывающий:

- состояние окружающей среды в бассейне,
- деятельность в области мониторинга
- величине экологические нагрузки
- системы водопользования в каждой стране
- современное положение в области сотрудничества
- рекомендации.

Кроме того, в июне 2002 года в г. Калининграде был проведен семинар с участием экспертов

трех стран, на котором обсуждались результаты оценки состояния реки и разрабатывались рекомендации по дальнейшему трехстороннему сотрудничеству. После этого была проведена дополнительная встреча в Беларуси в ноябре 2002 года, во время которой детально обсуждался проект соглашения о сотрудничестве в бассейне р. Неман. За основу обсуждения было взято соглашение по р. Даугава. Были сделаны следующие выводы: соглашение по Даугаве может послужить моделью межправительственного соглашения по бассейну реки Неман. Однако стороны внесли некоторые исправления в текст соглашения и предложили организовать дополнительную встречу для его окончательной корректировки.

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ SEPA В БАСЕЙНЕ реки НЕМАН

Номер проекта	Название проекта	Год	Средства SEPA
CEE 115	Поддержка развития трехстороннего сотрудничества	01-02	547 710

5.6 Обобщение опыта деятельности SEPA

Для сбора исходного материала были привлечены консультанты, что позволило сэкономить время

При оказании поддержки этому бассейну Шведское Агентство по Охране Окружающей Среды использовало несколько иной подход по сравнению с двумя другими трансграничными бассейнами в рамках этой программы. Опыт, полученный в бассейне Даугавы, когда произошла сильная задержка при подготовке оценочного отчета, заставил Шведское Агентство по Охране Окружающей Среды привлечь консультантов для сбора исходного материала к отчету, что позволило сэкономить много времени. Однако все выводы были совместно сформулированы проектной группой.

При работе над проектом произошла задержка

Российским участникам было трудно получить разрешение от своего министерства на поездки и участие в заседаниях по проекту, в связи с чем некоторые заседания были перенесены на более поздний срок, что увеличило расходы по проекту.

Участники, имеющие опыт трансграничного сотрудничества, поддерживали открытую и открытую дискуссию

Поскольку как российские, так и белорусские партнеры принимали участие в дискуссиях по сотрудничеству в бассейне реки Даугава, было легко перенести дискуссию на бассейн реки Неман. Диалог во время последних заседаний по проекту был очень открытым и конструктивным; рассматривались важные проблемы, такие как оценка воздействия на окружающую среду и обязанность обмениваться информацией через границы.

5.7 Комментарии, касающиеся будущей деятельности

Планы Шведского Агентства по Охране Окружающей Среды заключаются в дальнейшем содействии подписанию соглашения и будущему созданию комиссии по бассейну в соответствии с тем, что оговаривается в проекте соглашения. Кроме того, обсуждались другие предложения, включая обучение российских и белорусских администраторов в области охраны окружающей среды вопросам управления водохозяйственной деятельностью и деятельностью, связанная с совместным мониторингом и оценкой экологических данных.

6. Выводы и рекомендации

6.1 Введение

Выводы и рекомендации в этом отчете основаны на опыте, приобретенном в рамках осуществления различных проектов, финансировавшихся Шведским Агентством по Охране Окружающей Среды, а также различных рекомендациях, выработанных экспертами по управлению трансграничными водными объектами (см. список литературы).

Во многих регионах мира конфликты между водопользователями в верхних и нижних участках речных бассейнов усиливаются. Также повысилась уязвимость речных систем по отношению к экстремальным событиям. *Устойчивое управление речных бассейнов* является необходимым условием сохранения наших драгоценных водных ресурсов для настоящего и будущих поколений. Мы должны найти способы управления общими водными бассейнами с учетом социальных, экономических, а также природоохранных аспектов. Управление трансграничными бассейнами особенно осложнено, поскольку бассейном управляют несколько правительств, и в прибрежных государствах могут быть разные языки, культуры, а также различное законодательство и институциональные структуры.

Несмотря на то, что при водопользовании могут часто возникать конфликты, вода также предоставляет *возможность регионального сотрудничества*. Совместное комплексное управление усложняет координацию и аналитическую работу. Однако в результате можно достичь более низкого уровня противоречий между различными группами водопользователей, более низких долгосрочных расходов, что делает возможным более устойчивое использование ресурсов.

Нет такого проекта, который можно было бы использовать для управления всеми речными бассейнами. Однако выводы и рекомендации в данном отчете обобщены и описываются как различные фазы развития трансграничного управления водными ресурсами, главным образом относящегося к институциональным и юридическим аспектам.

6.2 Процесс развития совместного управления трансграничным бассейном

Давайте предположим, что основная цель – это создание полной системы управления и контроля для достижения устойчивого водопользования в масштабе речного бассейна. В этом случае процесс разработки комплексного совместного управления должен состоять из пяти фаз:

1. Оценка национальных институциональных и юридических основ, ресурсов и потребностей
2. Разработка соответствующих юридических и институциональных основ
3. Выработка плана управления бассейном
4. Выполнение плана управления
5. Мониторинг и оценка выполнения

На практике, это, скорее, циклический процесс, когда фазы следует выполнять несколько раз. Результат мониторинга и оценка выполнения в качестве одного примера могут привести к пересмотру плана управления и т.д. Опыт будет приобретаться методом проб и ошибок.

6.3 Оценка национальных институциональных и юридических основ, ресурсов и потребностей

В качестве основы для создания системы управления речными бассейнами необходимо

*создание институциональных структур и наличие юридической базы. Необходимо четкое распределение обязанностей и ответственности на всех уровнях. Кроме того, необходимо юридическое основание для выдачи лицензий на выбросы, должны быть установлены стандарты качества, разработана система контроля выполнения и наблюдения за проведением в жизнь. Организации и правовые органы должны отражать местные условия, быть гибкими и реагировать на *современные и будущие потребности*. Ответственность за решение стратегических задач при наличии нескольких границ раздела между отраслями должно нести, прежде всего, национальное/региональное/местное правительство, а не конкретное функциональное учреждение. Бассейновые водные управления с автономными полномочиями принятия решений могут быть хорошим вариантом для решения оперативных задач небольшого масштаба. Для обеспечения необходимой *межправительственной координации* и предоставления платформы для переговоров, на трансграничных речных бассейнах должны быть созданы *Комиссии по речным бассейнам*.*

Оценка ресурсов и потребностей также чрезвычайно важна. Знания о стратегических *активах* бассейна, об их *использовании, потребностях в них и давлении*, оказываемом на них, являются *отправной точкой* при формулировке целей и разработки планов. Необходимо приложить значительные усилия для выработки *совместного представления и общих подходов* к ситуации, чтобы сделать возможным совместное управление. Для достижения эффективного управления речным бассейном *необходимы надежные данные, информация и знания*. Это касается как данных по поверхностным и грунтовым водам (качество и количество), так и социальных и экономических данных. Сбор и обработка соответствующей информации, ее доступность и широкое распространение являются наиболее важными задачами при управлении речным бассейном. Часто данные необходимо группировать в интерпретируемую информацию, например, в виде различных качественных индикаторов.

Следует упомянуть, что поверхностные и грунтовые воды могут характеризоваться почти бесконечным числом биологических, химических, геологических, гидрологических, морфологических и экологических параметров. Однако финансирование мониторинга и оценки ограничено и, следовательно, необходимо ограничить число используемых параметров. Темы, которые необходимо осветить, будут зависеть от проблем конкретного бассейна и от имеющихся возможностей. Какая информация фактически необходима для управления бассейном? Опыт показал, что при практическом водопользовании в основном достаточно работать с ограниченным числом параметров, хотя многие будут ссылаться на “отсутствие” большого количества информации.

6.4 Разработка соответствующих юридических и институциональных основ сотрудничества

Возможно, первым шагом на пути выработки доверия и политических обязательств, необходимых для трансграничного управления водными ресурсами, является сотрудничество по техническим вопросам. После этого государства должны попытаться составить международное соглашение или предпринять другие меры для сотрудничества в речном бассейне и создать совместный или координированный орган для организации сотрудничества и наблюдения за ним.

6.4.1 Юридические инструменты

Юридические инструменты очень важны, однако, процесс их разработки не менее важен, чем их реальное содержание. Доверие и поддержка совместных действий позволят достичь уровня безопасности, обеспечиваемого юридическим соглашением. Соглашения по речным бассейнам должны отражать соответствующие принципы международного права, такие как принципы справедливого и разумного использования, обязательство не причинять

значительного вреда и обязанность извещать и обмениваться информацией. '*Рамочные соглашения*' часто основаны на принципах Конвенции ООН о Законе о Несудоходном Использовании Международных Водотоков (1997). Эта конвенция определяет широкие обязательства, связанные с сотрудничеством. Модель рамочного соглашения очень существенна для трансграничных вод, когда важно принять обязательства о сотрудничестве на раннем этапе; однако, детальная разработка совместных мероприятий требует времени и диалога. '*Дополнительные*' соглашения могут быть разработаны позднее, после получения достаточной информации, возникновении доверия между сторонами, и можно будет установить конкретные потребности, такие как стандарты качества, распределение затрат и т.д.

Следует призывать государства, имеющие трансграничные водные объекты, к подписанию и ратификации соответствующих международных и региональных конвенций. Кроме упомянутой Конвенции ООН, имеется ряд конвенций, касающихся трансграничного водопользования, таких как:

- Конвенция ООН об охране и использовании трансграничных водотоков и международных озер и ее Протокол по воде и здоровью
- Конвенция ООН об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте
- Конвенция ООН о доступе к информации, участию общественности в принятии решений и доступе к правосудию в природоохранных вопросах
- Конвенция ООН о трансграничном воздействии промышленных аварий

Кроме того, имеются некоторые глобальные конвенции, такие как Конвенция о водно-болотных угодьях (Рамсар, Иран 1971) и Конвенция о биологическом многообразии (Рио-де-Жанейро, 1992).

Концепции, принципы и правила, содержащиеся в различных международных юридических инструментах, требуют доработки и во многих бассейнах еще не выполняются.

Современные и будущие члены Европейского Союза будут руководствоваться Рамочной Водной Директивой ЕС. Принципы управления бассейном, описанные в настоящем отчете, соответствуют этой Директиве.

6.4.2 Институциональные основы сотрудничества

Опыт трансграничного управления реками иллюстрирует важность *работы на трех дополняющих друг друга уровнях – международном, национальном и субнациональном* – для достижения успешных и устойчивых программ управления. На международном уровне Комиссия обеспечивает основу для совместных подходов и действий взаимодействующих сторон. На национальном уровне различные Министерства интегрируют действия Комиссии в национальные политики, стратегии и программы. На субнациональном уровне необходимо участие местного самоуправления, частного сектора, неправительственных организаций, институтов гражданского общества и различных заинтересованных лиц для преобразования этих политик или программ в действия и обеспечения обратной связи.

В трансграничных речных бассейнах Комиссии почти необходимы. Комиссии могут выполнять множество полезных задач, таких как координация исследований и мониторинга, координация управления речным бассейном между участвующими государствами бассейна, планирование, мониторинг выполнения и разрешение конфликтов. Конвенции и другие соответствующие договоры служат основой деятельности Комиссий. Комиссия должна уметь приспосабливаться к изменяющимся условиям и решать проблемы, касающиеся данного бассейна. Таким образом, эти Комиссии не являются статичными по своей природе.

Международные органы управления речным бассейном, обладающие полномочиями в области принятия решений и правоприменения, могут быть хорошей альтернативой для решения конкретных оперативных задач, таких как восстановление качества воды, судоходство и совместное использование водными ресурсами и управление инфраструктурой. Политический и стратегический уровни можно отделить от исполнительного уровня и уровня осуществления. Совместная Комиссия по воде должна вырабатывать политику, тогда как орган, управляющий речным бассейном, будет выполнять, осуществлять и управлять конкретными проектами.

Не существует единой модели или подхода к сотрудничеству, который бы подходил для всех ситуаций. В процессе разработки структуры любой новой организации следует пересмотреть различные институциональные примеры и опыт. Структура управления должна предусматривать эффективное планирование и управление, позволять руководителям и техническому персоналу работать эффективно и должна быть по средствам сотрудничающим сторонам. Организации, занимающиеся трансграничным управлением водохозяйственной деятельности, не обязательно должны быть крупными. Они могут полагаться на национальную техническую поддержку со стороны сотрудничающих участников в совместных структурах комитета, чтобы не стать конкурентами в борьбе за недостаточные людские резервы и финансовые ресурсы. Структуры, которые последуют за ними, часто основаны на совместном установлении фактов и обмене информацией, что создает климат доверия среди участников. Институциональная устойчивость Комиссий в конечном итоге базируется на высоком уровне политических обязательств каждой из стран. Часто целесообразно постепенно создавать институты и структуры управления.

Сотрудничающие стороны при выполнении своей миссии гарантируют финансовую поддержку Комиссиям. Высокая степень политических обязательств, доверие между участниками, поддержка заинтересованных лиц и гражданского общества – необходимые элементы для обеспечения постоянного финансирования. Сфера действия программ Комиссий, численность их персонала и структура должны соответствовать имеющимся финансовым ресурсам.

6.5 Разработка плана управления водными бассейнами

Следует разработать план управления для всего речного бассейна, сконцентрированный на конкретных условиях и проблемах данного бассейна. Более того, для осуществления плана необходимы соответствующие ресурсы. План должны утвердить Правительства; желательно, чтобы это делалось через совместный или скоординированный орган, например, Комиссию.

При разработке плана необходим *комплексный подход*, когда взгляды и интересы различных участников с самого начала уравновешены. Это означает применение межотраслевого подхода, который во многих случаях не является частью административной культуры. Принцип устойчивости означает сбалансированность задач; следует избегать преобладания какого-то одного применения и бережно относиться к экосистеме – основному ресурсу экономического и социального развития.

Очень важны знания *об экосистеме и ее функциях*. Согласно имеющейся практике, лучше всего всегда поддерживать первоначальные, естественные условия экосистемы. Крайние отклонения от естественного состояния часто приводят к неожиданным и нежелательным воздействиям не только для экосистемы, но также оказывают неблагоприятное воздействие на экономические интересы. Строительство плотин может повредить рыбному промыслу, регулирование речного стока может привести к затоплению и т.д. Еще одним примером является жизненно важная роль водно-болотных угодий, которые во многих регионах были уничтожены при строительстве запруд и т.д. Водно-болотные угодья действуют как природные очистительные установки, снижая поступление в воду биогенных веществ. Кроме того, водно-болотные угодья также помогают уменьшать затопление.

Необходимо также помнить о связи речного бассейна с прибрежной зоной. Прибрежная зона – район интенсивной человеческой деятельности, часто характеризующийся поразительным биоразнообразием. В отличие от речных бассейнов, управление прибрежными зонами в течение длительного времени объединяло два аспекта: управление морскими ресурсами и планирование землепользования. Кроме того, землепользование оказывает большое влияние на качество воды, гидрологические режимы и уязвимость к воздействию экстремальных событий. Следовательно, водопользование и пространственное планирование необходимо координировать. Кроме того, на план управления речным бассейном большое влияние оказывают другие стратегические области, такие как охрана природы, контроль загрязнения воздуха и почвы, а также управление химическими веществами.

Желательно, чтобы план управления речным бассейном охватывал период в 5-10 лет. Содержание плана, так же, как и степень его детализации могут варьировать, однако, обычно он включает следующие элементы:

- описание речного бассейна (оценка ресурсов и потребностей),
- перспективы возможного экономического, демографического и экологического развития,
- формулировка задач с учетом балансировки антропогенной нагрузки на экосистему,
- и ряд мер, необходимых для достижения каждой из этих задач.

Для членов ЕС и стран, готовящихся к вступлению в ЕС, структура плана управления заключается в выполнении того, что сформулировано в Рамочной Водной Директиве.

6.6 Осуществление плана управления

Во время осуществления плана управления у национальных, региональных, местных властей и органов управления речными бассейнами, а также у других участников будут свои собственные обязанности. Результатом сотрудничества будет выполнение задач в соответствии с планом.

Ключевую роль играет оперативное управление речным бассейном. Задача на этом этапе может отчасти заключаться в обычной регистрации органами власти деятельности, связанной с водой (такой, как сброс сточных вод), проверке механизмов выполнения, выдаче лицензий и осуществлении замеров. Очень важно применение регуляторных и экономических стимулов. Для предотвращения загрязнения можно использовать смесь инструментов регулирования и осуществления. Взимание платы за пользование и загрязнения воды (возмещения издержек) – это эффективный способ финансирования управления речным бассейном и уменьшения водопользования, а также снижения загрязнения.

Физические задачи, такие как строительство станций очистки сточных вод, установка новой техники, строительство оросительных систем, восстановление природной среды, также могут быть частью плана управления.

Некоторыми важными аспектами осуществления плана управления являются:

- Содействие эффективному водопользованию
- Применение экономических стимулов
- Скорее совместное использование прибыли, чем воды
- Переход от позиции снабжения к управлению спросом
- Рациональные экономические инструменты для возмещения издержек при определении цен на воду.

- Применение соответствующих инструментов управления, таких как оценка воздействия на окружающую среду, вопросы оценки количества и качества воды, действия, направленные на поддержание экосистем и сохранение биологического разнообразия.

6.7 Мониторинг выполнения и оценка

Для того чтобы оценить результаты, достигнутые во время осуществления плана управления бассейном, необходимо их оценить. На основании оценки план может быть пересмотрен. Мониторинг выполнения – отчетность, проверка и оценка – очень важен для успешного выполнения плана.

6.8 Сложные задачи

Основной проблемой при трансграничном использовании водных ресурсов является *обеспечение открытого доступа публики к основной информации и совокупности данных* для информированного принятия решений и откровенного обсуждения ключевых вопросов, касающихся трансграничного водопользования. Для обеспечения эффективного участия публики, следует юридически определить правила доступа общественности к информации, ее активного участия в процессах принятия решений и доступа к правосудию.

Знание – это сила; без знаний соседние государства будут тревожиться по поводу угроз суверенитету, особенно если они считают, что у другого государства имеются эти знания, и, следовательно, оно могущественное. В этой ситуации любые попытки вести рациональные переговоры серьезно затруднены.

Среди других задач можно назвать готовность решать возникающие проблемы, развивать политические обязательства и общественную поддержку, а также эффективное водопользование и использование экономических стимулов.

6.9 Возможная роль финансирующих организаций

Прежде чем начинать какие-либо проекты по поддержке трансграничного сотрудничества в речном бассейне рекомендуется провести *детальный анализ ситуации в бассейне*. Чрезвычайно важно понять *политическую обстановку* в бассейне: каковы движущие силы развития трансграничного сотрудничества в бассейне? Проанализируйте также *юридическую ситуацию*: существуют ли какие-либо соглашения? Следует также проанализировать и *институциональную структуру*.

В случае политических трудностей, возможно, наиболее эффективными будут проекты, имеющие более техническую направленность. Возможно, полезно было бы обсудить гармонизированный мониторинг, оценку данных, и т.д., с финансирующей организацией в качестве внешнего органа. Техническое сотрудничество в области сбора и распространения информации способствует приему этой информации всеми государствами бассейна и стимулирует взаимопонимание и доверие.

Внешнюю поддержку нередко лучше направлять на выполнение технической работы, которая необходима управляющей организации для разработки политики и осуществления руководства по вопросам, представляющим общий интерес. Финансовую поддержку организаций следует постепенно прекращать после того, как управление, административные и человеческие ресурсы в них в достаточной степени развиты. Подготовка *Стратегических Программ Действий* оказалась полезным инструментом для совершенствования опыта и компетентности в новых комиссиях и для достижения *совместного видения* сотрудничающими сторонами в отношении приоритетов в деятельности, связанной с управлением.

Процесс развития трансграничного использования водных ресурсов – очень сложный; он включает большое количество участников и различные виды деятельности. Опыт работы в рамках программы Шведского Агентства по Охране Окружающей Среды по трансграничным водам демонстрирует насколько важно детально *рассмотреть роль финансирующей организации*. Сотрудничающие государства должны принимать на себя обязательства по долгосрочному развитию сотрудничества. Финансирующая организация не должна принимать на себя ответственность, но должна оказывать поддержку инициативам, которые способствуют сотрудничеству. Нередко трудно предвидеть скорость и направление развития сотрудничества, поэтому рекомендуется определенная гибкость со стороны финансирующей организации.

Расширение возможностей обычно имеет большое значение. Учитывайте все вероятные случаи несоответствия возможностей среди партнеров, сотрудничающих в бассейне. Такие несоответствия могут в значительной мере сдерживать переговоры и совместные действия; поэтому необходимо прилагать усилия, направленные на устранение этих несоответствий. Если один из участников имеет доступ к большим ресурсам (финансированию, данным, доступ к информации и т.д.), то сотрудничество может стать односторонним, и более крупный партнер, возможно, сможет диктовать условия сотрудничества.

Прежде чем начинать какие-либо проекты, рекомендуется, чтобы финансирующие организации обеспечили:

- Политическую поддержку, гарантирующую, что результаты проекта будут устойчивыми на более длительную перспективу
- Четкие поручения участникам проекта
- Доступ к информации
- Конструктивный подход к межведомственному сотрудничеству среди участников проекта

Литература

- К устойчивому управлению речными бассейнами – рекомендации и директивы, касающиеся наилучших практик управления.* Опубликовано ко Второму Всемирному Форуму по Воде и Министерской Конференции в Гааге в марте 2000.
- Трансграничное Управление Водами – Опыт Международных Комиссий по Рекам и Озерам.* Международный Круглый Стол. Берлинские Рекомендации. 1998. Немецкий Фонд Международного Развития.
- Глобальная Водная Политика – Сотрудничество в Области Трансграничного Водопользования.* Петербургская Декларация. 1998. Немецкий Фонд Международного Развития.
- Трансграничное Управление Водами – Опыт Региона Балтийского моря.* Вильнюсские Рекомендации. 1999. Немецкий Фонд Международного Развития.
- Обзор существующих структур, моделей и практик трансграничного управления водами.* Джеффри Д. Гуч и Пэр Хёглунд (Университет Линчёпинга) Гульнара Ролл, Эвелин Лопман, Наталия Алексеева (СТС Пейпси). 2002. Проект МАНТРА-Восток.
- Отчеты, подготовленные в рамках различных проектов Шведского Агентства по Охране Окружающей Среды, за исключением внутренних отчетов по проектам:
- Гидроэкологическое Состояние Бассейна Реки Неман и Перспективы Развития Трехстороннего Сотрудничества в области использования и охраны водных ресурсов бассейна, 2002. Т.Мальцман, Д.Жарков, ред.*
- Управление Грунтовыми Водами в Северной Частии Бассейна Чудского Озера-Реки Нарва.* 2001. Авторы: Рейн Перенс, Эда Андресмаа, Владимир Антонов, Гульнара Ролл и Уло Султс. Редакторы: Пер-Олоф Йоханссон и Йохан Андерберг. Имеется на русском и английском языках.
- Выявление неточностей в оценках биогенных нагрузок и источников для Чудского озера и рекомендации для Эстонско-Российской Трансграничной Комиссии по Воде. 2001.* Авторы: Пер Стольнакке, Карин Пачел и Светлана Басова. Имеется на русском и английском языках.
- Брошюра о Комиссии* была опубликована на английском, русском, а также эстонском языках. 2001.
- Изучение фосфора в воде на Северо-Западе России.* 1999. Ханна Альгрен и Ульрика Ярфелът. Уппсальский Университет, Инженерный Факультет

Биогенная нагрузка на Озеро Пейпси. 2000. Пер Стольнаке, Уло Султс, Анатолий Васильев, Борис Скакальский, Алла Ботина, Гульнара Ролл, Карин Пачел, Татьяна Мальцман. Отчет Jordforsk № 4/01.

ПХБ, металлы и донная фауна в некоторых реках, протекающих по участкам добычи горючих сланцев на водосборной площади озера Пейпси – отчет о мониторинге. 1999. Леннарт Олссон и Уло Султс. Провинция Западного Готланда. 1999:40.

Справочник по Даугаве – Природоохранные Организации, Охрана Вод и Водопользование. Центр Трансграничного Сотрудничества, Шведское Агентство по Охране Окружающей Среды. Ролл Г., Максимова Т. и Н. Алексеева. 1999

Гидроэкологическое состояние бассейна реки Западная Двина/Даугава. Минск, 2000., И. Войтов, Ч. Романовский, Т. Мальцман

Документы семинара «Развитие соглашения по трансграничным водам р. Даугава/ Западная Двина», Сигулда, сент. 1999 г.

Заключительный семинар по предварительному варианту соглашения по кооперации по р. Даугава/Западная Двина, Сигулда, июнь 2001

Поддержка работы Эстонско-Российской Комиссии по Трансграничным водам – окончательный отчет по проекту, Проект Шведского Агентства по охране окружающей среды СЕЕ 008.

Отчет о Семинаре по международному сотрудничеству по бассейну р. Неман, Калининград, июнь 2002.

ПРОГРАММА ШВЕДСКОГО АГЕНТСТВА ПО ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ ПО ТРАНСГРАНИЧНЫМ ВОДАМ, 1997-2002

– РЕЗУЛЬТАТЫ РАБОТЫ И ВЫВОДЫ

В настоящем отчете описан опыт работы по *Программе по Трансграничным Водным Объектам* Шведского Агентства по Охране Окружающей Среды (SEPA) за период с 1997 по 2002 год. Опыт, полученный в ходе осуществления программы SEPA в значительной мере применим и для других бассейнов. Отчет включает общие выводы и рекомендации по развитию сотрудничества в трансграничных водных бассейнах, концентрируясь на институциональных и юридических проблемах. Опыт полученный в ходе осуществления программы SEPA в значительной мере применим и для других бассейнов. Основными целевыми группами в отчете являются другие финансирующие организации, а также прибрежные страны. Отчет был подготовлен Ниной Мунте из WSP Environmental в сотрудничестве со Стиной Люндберг, Шведское Агентство по Охране Окружающей Среды. Руководитель проекта Стина Люндберг, Шведское Агентство по охране окружающей среды

ISBN 91-620-5278-0

ISSN 0282-7298

NATURVÅRDSVERKET