

Вместе

Управление трансграничными водами



Вместе



Water & Nature Initiative

Управление трансграничными водами

Под редакцией

*Клаудии СадOFF, Томаса Грейбера,
Марка Смита и Гера Бергампа*





Обозначения географических объектов и предоставленные материалы не выражают мнение IUCN в отношении статуса рассматриваемой страны, территории или площади под чьей-либо юрисдикцией, или в отношении их границ.

Мнения, приведенные в этой публикации, не обязательно отражают точку зрения IUCN.

IUCN не несет ответственности за ошибки или упущения, возникшие при переводе данного документа на русский язык, оригинальная версия которого дана на английском языке.

Опубликовано: IUCN, Гланд, Швейцария

Авторское право © 2011 International Union for Conservation of Nature and Natural Resources

Воспроизведение этой публикации в образовательных и прочих некоммерческих целях разрешено без предварительного письменного разрешения владельца прав при условии полного указания источника.

Воспроизведение этой публикации для продажи или прочих коммерческих целей запрещено без письменного разрешения владельца прав.

Цитатная форма: К. СадOFF, Т. Грейбер, М. Смит и Г. Бергкамп (2011). *Вместе - Управление трансграничными водами*. Гланд, Швейцария: IUCN

ISBN 978-2-8317-1338-0

Дизайн: М. Канделаарс

Перевод: О. Усманова, В. Хайдарова. Научно-информационный центр МКБК

Данную публикацию можно загрузить: IUCN Publication Services books@iucn.org
www.iucn.org/knowledge/publications_doc/publications/
www.cawater-info/library/

Содержание

Ключевые сообщения	7
Предисловие	11
Редакторы и авторы	12
Выражение признательности	13
Г л а в а 1. Обзор совместно используемых водных ресурсов в мире	16
1.1 Трансграничные водные ресурсы	16
1.2 Управление трансграничными водами	17
1.3 Совместное использование трансграничных вод	18
1.4 Совместное использование	19
Г л а в а 2. Зачем совместно использовать? Блага (и издержки) управления трансграничными водами	22
2.1 Распределение воды против совместного использования благ от воды	22
2.2 Выгоды сотрудничества	24
2.3. Когда имеет смысл использовать совместно?	27
2.4 Справедливое распределение благ	31
2.5 Механизмы совместного использования благ	32
2.6. Реализация процесса совместного использования благ на всех уровнях	36
2.7 Совместное использование благ на практике	37
Г л а в а 3. Стейкхолдеры при распределении благ и в процессе управления	39
3.1 Кто такие стейкхолдеры?	39
3.2. Когда и как вовлекать стейкхолдеров	45
3.3 Дорожная карта для процесса вовлечения	49
Г л а в а 4. Правовая основа трансграничного сотрудничества	53
4.1 Правовая основа для управления трансграничными водами	53
4.2 Международный закон на практике: как выполняется международное законодательство на международном, национальном и местном уровнях	59
4.3 Создание новых международных договоров по управлению общими водными ресурсами	61
4.4 Законодательство: основа управления трансграничными водными ресурсами	67

Г л а в а 5. Организационная структура для трансграничных бассейнов.....	69
5.1 Трансграничные институты развития и управления бассейном: назначение, проектирование и эффективность	69
5.2 Развитие организаций по управлению трансграничными бассейнами	76
5.3 Мобилизация финансовых ресурсов.....	81
Г л а в а 6. Осуществление совместного управления трансграничными водами.....	85
6.1 Роль выполнения в управлении трансграничными водами	85
6.2 Обеспечение эффективного выполнения.....	86
6.3 Основные элементы успешного осуществления	87
6.4 Процесс осуществления и совместное использование благ.....	93
Случаи и описания	94
Таблицы и рисунки	95
Ссылки	96
Фотографии	99

Ключевые сообщения

1. Обзор совместно используемых водных ресурсов в мире

Пресноводный сток, обеспечиваемый международными реками, оценивается в 60.%

В мире насчитывается около 260 международных речных бассейнов. Они покрывают почти половину поверхности Земли и служат «домом» для 40% населения мира.

Растущие требования на воду заставят страны осваивать эти разделяемые ресурсы

Рост населения и развитие экономики требуют все больше воды. В свою очередь, странам потребуется переключить свое внимание на эти разделяемые ресурсы, чтобы обеспечить требования на воду питьевого водоснабжения, сельского хозяйства, энергетики и промышленности – тем самым, повышая риск возникновения конфликтов, увеличения нагрузки на водные ресурсы и дальнейшей деградации экосистем.

Бассейны, а не границы, определяют лучшим образом основу для управления водой

Стратегии интегрированного управления водными ресурсами – процессы, способствующие согласованному развитию и управлению водными, земельными и связанными с ними ресурсами на уровне речных бассейнов – широко признаны как наиболее устойчивые, эффективные и справедливые.

Все бассейны имеют границы, и все стороны выигрывают от сотрудничества

Границы существуют между странами, муниципалитетами и даже между группами пользователей одной деревни. Конкурирующие требования на водные ресурсы будут существовать на любом уровне - от международного до местного. Эти требования наилучшим образом оцениваются и затрагиваются с помощью целостного подхода.

2. Зачем делиться? Выгоды (и издержки) управления трансграничными водами

Страны будут сотрудничать, если они будут уверены, что это в их интересах

Выбор между сотрудничеством или его отсутствием будет делаться на основе восприятия того, какая альтернатива принесет большую выгоду. Эти выгоды могут быть экологическими (блага для реки), экономическими (блага от реки), политическими (блага вследствие реки) или более широкими (блага, полученные за пределами реки).

Сотрудничество взаимовыгодно

Сотрудничество на международных реках может варьировать от обмена информацией до совместного управления и освоения бассейна. Оно приносит выгоды, которые бы ни одна страна не получила бы по отдельности – в особенности, поскольку это позволяет обращаться с речными бассейнами как с целостными системами, что является конечной целью интегрированного управления водными ресурсами.

Сотрудничество может повысить эффективность и обеспечить справедливость

Сотрудничество, и в частности распределение благ и издержек, может способствовать более эффективному и более справедливому управлению речным бассейном за счет отделения физического места освоения реки (где проводятся работы) от экономического распределения благ/издержек (кто получает прибыль/платит за эти работы).

Сотрудничество – это вызов на всех уровнях, от деревни до страны в целом

Надежные, легко адаптируемые механизмы справедливого распределения благ между стейкхолдерами всех уровней необходимы для стабильного сотрудничества. Распределение благ на местном уровне, особенно с теми, кого непосредственно затрагивают решения по управлению водой, может быть таким же сложным, как и распределение благ на международном уровне.

3. Стейкхолдеры при распределении благ и процесс управления

Стейкхолдеры могут внести вклад в управление трансграничными водами

Стейкхолдеры могут быть представлены отдельными лицами, группами или организациями, которые напрямую или косвенно связаны с управлением трансграничными водными ресурсами. Выявление и вовлечение стейкхолдеров будет способствовать реализации целей управления, гарантировать, что издержки и блага распределяются более равномерно, и позволит избежать серьезных конфликтов.

Важно вовлекать необходимых стейкхолдеров в нужное время

К различным стейкхолдерам применяются разные формы их вовлечения. Выявление всех стейкхолдеров и установление их интересов, возможностей и влияния на разных стадиях процессов управления может помочь определить, когда и как они могут быть вовлечены в процесс наиболее оптимальным образом.

Вовлечение стейкхолдеров должно рассматриваться как долгосрочное

Управление трансграничными водами – это долговременный процесс с целями, которые переходят от одного поколения к другому. Вовлечение стейкхолдеров должно рассматриваться на том же временном горизонте, требуя динамического и гибкого подхода, который может отвечать изменениям в структуре стейкхолдеров и их требованиях и интересах во времени.

В финансовых расчетах необходимо учитывать издержки, связанные с вовлечением стейкхолдеров

Начиная с самых ранних стадий разработки проекта, до его выполнения и Мониторинга, процесс вовлечения стейкхолдеров должен быть включен в финансовые расчеты. Планы финансирования должны быть разбиты на фазы и быть достаточно гибкими, чтобы отражать меняющиеся требования и возможности.

4. Правовые основы трансграничного сотрудничества

Управление трансграничными водами закрепляются международными правовыми режимами.

Трансграничные институциональные и правовые основы служат главной опорой систем совместного управления. Хотя они и не смогут предотвратить все споры, они необходимы при уточнении «правил игры», тем самым, повышая правовую безопасность и снижая вероятность водных споров между государствами, разделяющими общие водные источники.

Международные режимы необходимо перенести на национальные и местные уровни

Международное право по пресным водам необходимо применять к конкретным правам и обязательствам для отдельных лиц и организаций внутри стран. Это достигается с помощью национальных и местных законов о воде и процессов управления.

Государства имеют права на использование своих водных ресурсов и обязанности не навредить другим

«Справедливое использование» является одним из важнейших традиционных правил водodelения. Оно основывается на понятии равенства прав, которое требует сбалансирования всех обоснованных интересов, а не обеспечения равных долей воды.

Механизмы разрешения споров являются важным элементом любого правового режима

Для эффективной реализации международного водного права на практике государства должны прийти к соглашению по методам мирного разрешения споров и инструментам принуждения для реагирования на нарушения.

5. Организации для трансграничных бассейнов

Организации обеспечивают «правила игры», формальные и неформальные

Организации, занимающиеся вопросами управления трансграничными водными ресурсами, могут выгодно использовать имеющиеся возможности и решать проблемы, создаваемые водой, которая пересекает границы. Они могут быть неформальными типа неписанных договоренностей или рабочих соглашений, или весьма официальными, воплощенными в виде международных речных бассейновых организаций, или юридически обязательных международных договоров.

Не существует идеальной трансграничной организации по управлению водными ресурсами

Трансграничные организации могут иметь множество функций – от обмена данными и информацией до выполнения отдельных задач, таких, как строительство плотины, и общего ведения водохозяйственных вопросов в пределах бассейна. Функции и цели будут определять форму, которую примет организация.

Трансграничные организации должны иметь гибкость для адаптации

Официальные соглашения и организации трудно видоизменять, поэтому они должны быть разработаны таким образом, чтобы можно было справляться с неожиданными изменениями в информации, условиях и приоритетах, которые неизбежно возникают с

течением времени. Эту проблему можно преодолеть путем создания организационной гибкости.

Обеспечение надлежащих финансовых и трудовых ресурсов представляет постоянный вызов

Некоторые организации могут увязать свое финансирование непосредственно с разработкой и эксплуатацией экономических активов, таких, как плотины, для других это намного труднее. Обеспечить подходящую номенклатуру и сочетание трудовых ресурсов также сложно, поскольку обстоятельства, знания и приоритеты быстро меняются.

6. Осуществление совместного управления трансграничными водами

Осуществлять – это больше, чем просто провозглашать принципы и правила

Выполнение международных соглашений обычно определяется как действия, которые предпринимает государство для выполнения своих обязательств и для достижения целей и задач договора, т.е. перенос соглашений в национальное право, создание надлежащих организаций и обеспечение их выполнения.

Руководство исключительно необходимо для осуществления

Для эффективного выполнения требуются реальные обязательства со стороны правительств и стейкхолдеров и сложный баланс между следованием духу и конкретным обязательствам соглашений, одновременно разрабатывая рабочие методы, действующие на практике, и адаптацией к меняющимся обстоятельствам.

Знания и участие должны направлять процесс осуществления

Знания и участие устанавливают атмосферу доверия, развивают чувство сопричастности и общее понимание у стейкхолдеров – их значение невозможно переоценить. Они помогают уточнить цели, повысить эффективность, смягчить конфликты и поддержать совместное управление трансграничными водами.

Адаптивное управление позволяет обеспечить гибкость при управлении трансграничными водами

Процессы адаптивного управления – подразумевающие непрерывное общение, проверку и переоценку – необходимы для выполнения управления трансграничными водами на фоне роста спроса, напряженности и климатической неопределенности.

Предисловие

Ресурсы трансграничных рек все больше используются, чтобы обеспечить потребности растущего населения и экономики. Это повышенное давление на имеющиеся водные ресурсы обостряет конкурирующие требования между странами, сельскими и городскими районами, различными группами пользователей и самими речными экосистемами. Перед нами стоит вопрос о сбалансировании этих конкурирующих требований на справедливой и устойчивой основе для настоящего и будущего поколений.

Нигде проблема управления трансграничными водами не ощущается так остро, как в Африке. На этом континенте находится больше международных рек, которые используются совместно тремя и более странами, чем на любом другом континенте мира (в Африке насчитывается более 60 трансграничных бассейнов рек и озер, где проживает почти две трети населения континента). Африка предложила несколько инновационных инициатив по управлению трансграничными водами, например, в бассейнах Нигера, Нила и Сенегала. Поэтому эти проблемы никоим образом не являются уникальными для Африки.

Содействие развитию мирного сотрудничества и совместных усилий между различными пользователями воды на всех уровнях, внутри и между странами является глобальным вызовом. Важность укрепления отношений между прибрежными сторонами и необходимость в совместном управлении разделяемыми водными ресурсами растут, особенно на фоне значительной климатической неопределенности.

В данной книге приведены практические инструменты концептуализации и осуществления совместного управления разделяемыми водными ресурсами с привлечением всех стейкхолдеров. В ней отмечается важность информирования, налаживания связей, организаций и возможности адаптироваться. Указывается ряд благ от управления и освоения водных ресурсов, которые могут быть получены сообща и должны быть распределены равномерно.

Приведенные примеры дают ценное понимание существа вопроса для государств, гражданского общества и всех нас, кто разделяет и ценит многочисленные атрибуты воды.



Достопочтенная Мария Мутагамба
Министр водного хозяйства и охраны природы
Председатель Совета министров по бассейну Нила,
Уганда

Редакторы и авторы

Под редакцией Клаудии СадOFF, Томаса Грейбера, Марка Смита и Гера Бергкампа

Глава 1 Д-р Клаудиа СадOFF, IUCN и Международный институт управления водой (ИВМИ)

Глава 2 Д-р Клаудиа СадOFF; Дэвид Грей, Всемирный банк

Глава 3 Д-р Алан Николь, Институт развития зарубежных стран (ОДИ); Собона Мтиси, Университет Манчестера

Глава 4 Томас Грейбер, д-р Алежандро Иза, IUCN

Глава 5 Д-р Марк Джордано, Международный институт управления водой (ИВМИ)
д-р Аарон Вольф, Университет штата Орегон; д-р Мерedit Джордано,
Международный институт управления водой (ИВМИ)

Глава 6 Сохем Печ, Партнерство консультантов Хэтфилд

Выражение признательности

Данное практическое руководство представляет совместную работу Инициативы IUCN по воде и природе (WANI) и Центра экологического права при IUCN по укреплению руководства трансграничными водами. Оно было разработано в рамках работ IUCN по наращиванию потенциала Управления озера Танганьика, которые проводились WANI, IUCN и Региональным офисом IUCN по Восточной Африке.

Множество лиц консультировало нас, которые были готовы помочь авторам и редакторам, делясь своим опытом и отвечая на специальные вопросники, большие и маленькие. Этот вклад был очень ценным при планировании и составлении книги. Мы глубоко признательны за время, потраченное ими, и их помощь.

В частности, хотелось бы поблагодарить следующих специалистов, которые предоставили нам информацию, идеи и стимул в ходе подготовки ситуационных исследований по руководству трансграничными водами: Кристину Леб, Ель Жан Сааф, Сохем Печ и Мадидио Ниасс.

Нам также хотелось бы выразить благодарность д-ру Тесфае Тафес (Университет Аддис-Абебы, Эфиопия), Дэрил Филдс (Всемирный банк), Николасу Бозглин Наумовик (Университет Коста-Рики) и Мекурие Тафес (Исполнительный директор Технического регионального офиса по восточному Нилу, Аддис-Абеба, Эфиопия) за то, что они нашли время, чтобы просмотреть и сделать свои замечания к главам книги.

Мы признательны д-ру Келли Весту из IUCN, кто первым предложил идею руководства по управлению трансграничными водами в рамках серии инструментария WANI, и кто также делился своим мнением и давал ценные советы в ходе ее составления. Мы также благодарны Мари Паден и Тине Раджамет за редакторскую помощь, Мэган Картин и Сандре Фолкнер за их неоценимую поддержку.

В заключение, выражаем свою признательность Правительству Нидерландов за финансовую помощь, предоставленную через Инициативу по воде и природе.



VOLTA RIVER

ANUBE

AM

NILE

INDUS RIVER

MIS

JORDAN

OKA

GANGES RIVER

RHINE

COL

MEKONG RIVER

PARANA RIVER

Обзор совместно используемых водных ресурсов в мире

1.1 Трансграничные водные ресурсы

Страны совместно используют более чем 260 международных речных бассейнов, которые покрывают почти половину поверхности Земли (см. рис.1.1), обеспечивают по оценкам 60% пресноводного поверхностного стока и служат домом для 40% населения мира.¹ По мере роста спроса на воду во всех странах, эти разделяемые ресурсы все больше используются, чтобы обеспечить конкурирующие требования миллиардов людей на питьевую воду, продукты питания, энергию и промышленное производство – тем самым, оставляя меньше воды, зачастую намного худшего качества, для поддержания экосистем и обеспечения будущих требований населения. Даже там, где исторически практикуют устойчивое вододелиение и управление речным бассейном, неопределенности, связанные с изменением климата, вероятно, будут представлять новую опасность, что заставит прибрежные стороны – те, которые разделяют речной бассейн – усилить сотрудничество.

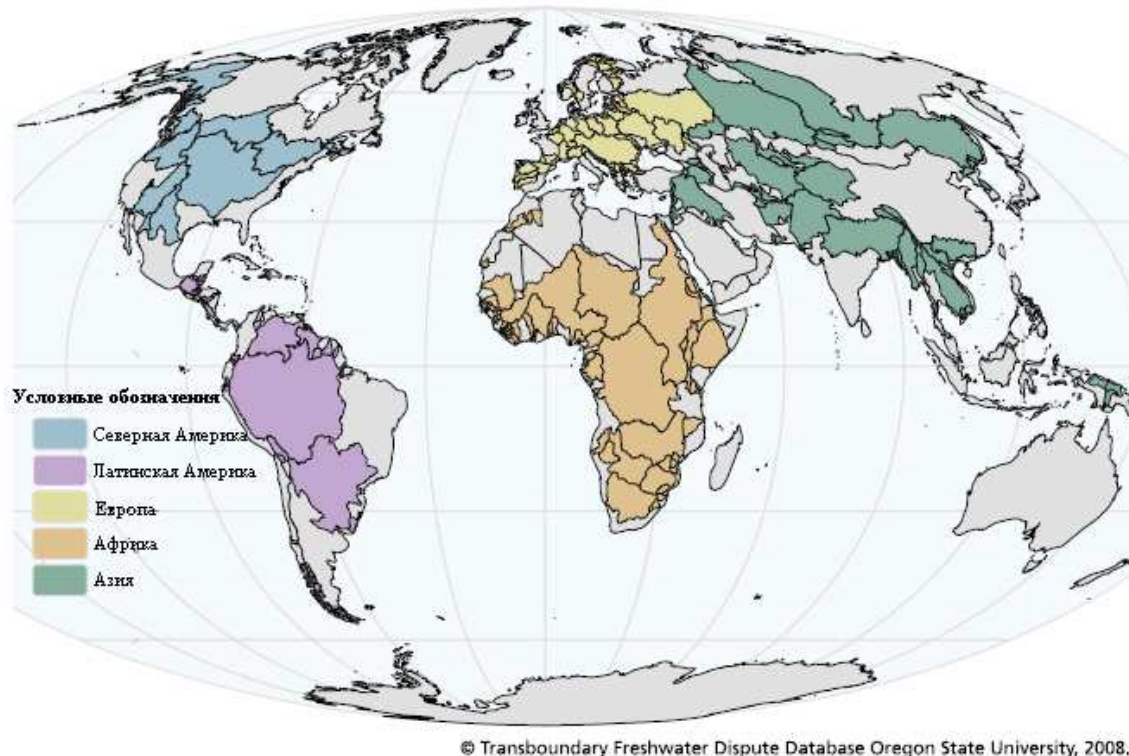
«РАЗДЕЛЯЕМЫЕ РЕСУРСЫ БУДУТ ВСЕ БОЛЬШЕ ИСПОЛЬЗОВАТЬ, ЧТОБЫ ОБЕСПЕЧИТЬ КОНКУРИРУЮЩИЕ ТРЕБОВАНИЯ МИЛЛИАРДОВ ЛЮДЕЙ»

Международные реки не являются уникальными в порождении вызова совместного использования водных ресурсов. Трансграничные водные ресурсы и напряженность между конкурирующими пользователями можно найти на всех уровнях. Суб-национальным единицам, таким как штаты, регионы, провинции и муниципалитеты необходимо совместно использовать и управлять этими водами, которые текут через их территории. Даже на самом малом уровне, в пределах города или деревни, где нет политических или физических границ, различным пользователям обычно тяжело совместно использовать воду таким способом, который рассматривается всеми как справедливый и обоснованный. От международного до местного уровня будет возникать аналогичная напряженность и возможности, когда пользователи разделяют водные ресурсы, чье качество и количество влияет и подвергается воздействию всех этих пользователей.

Бокс 1.1. Терминология по трансграничным водным ресурсам

Терминология может быть спорной. Термин «международные реки» может относиться к воде в русле реки (для этой цели часто используется термин водоток) или во всей системе водосбора и/или связанным системам подземных вод. Термин «международный речной бассейн» обычно относится к поверхностным течениям, подземным водам, атмосферным осадкам и почвенной влажности в пределах бассейна. В морском праве термин «международные воды» является юридическим термином для морских вод, которые лежат за пределами любой национальной юрисдикции, тогда как, если он используется для описания разделяемых бассейнов, он может иметь то же значение, что и «международные реки». Здесь мы используем термины трансграничные водные ресурсы и совместно используемые водные ресурсы взаимозаменяемо, для ссылки на пресные воды (поверхностные и подземные), которые текут через национальные или суб-национальные границы.

Рис.1.1. Международные речные бассейны



*«НАПРЯЖЕННОСТЬ МЕЖДУ КОНКУРИРУЮЩИМИ ПОЛЬЗОВАТЕЛЯМИ
ИМЕЕТ МЕСТО НА ВСЕХ УРОВНЯХ»*

1.2 Управление трансграничными водами

Широко признано, что рациональное управление водными ресурсами ведется на интегрированном бассейновом уровне². Управление речным бассейном в целом представляет наилучший способ обеспечения целостности экосистемы. Это также наилучший путь выгодного использования продуктивности и увеличения общей суммы благ, поскольку он позволяет лицам, занимающимся планированием, находить оптимальное размещение различных видов деятельности (н-р, рыбный промысел, производство продуктов питания и волокна, выработка электроэнергии на ГЭС, рекреация и навигация) и управлять взаимодействием и выбором между этими видами деятельности.

*«РАЦИОНАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ ВЕДЕТСЯ НА
ИНТЕГРИРОВАННОМ БАСЕЙНОВОМ УРОВНЕ»*

Тем не менее, управление на бассейновом уровне в трансграничном бассейне требует трансграничного сотрудничества. Поскольку все бассейны разделяются множеством пользователей, всегда будут возникать проблемы при управлении бассейном на целостной основе с учетом одновременного удовлетворения различных интересов многочисленных стейкхолдеров. Эта напряженность будет несомненной на всех уровнях, от целых стран до отдельных деревень.

В любой схеме деления будет также существовать напряженность между стремлениями к справедливости и реалиями ассиметричной власти. Гидрологические, политические и экономические атрибуты реки будут формировать условия для бассейнового управления.

Физические характеристики реки также важны. Реки с высокой водностью или чрезмерно зарегулированные, с постоянным или изменчивым режимом, здоровые или деградированные, судоходные или нет – также будут обуславливать разные возможности и проблемы. Будут иметь значение и гео-территориальные отношения прибрежных стран. Динамика противоположных прибрежных стран (тех, кто находится на противоположных берегах разделяемой реки) вероятно, будет значительно отличаться от последовательных прибрежных стран (тех, кто расположен строго в верхнем или нижнем течении друг от друга) в том, как они рассматривают свои интересы и свои альтернативы коллективному управлению водой.

Помимо физических характеристик, политические и экономические атрибуты прибрежных стран также имеют значение для развития совместного использования водных ресурсов. Если река делится множеством прибрежных государствами или только двумя, если есть исторические связи или напряженность между странами, если одно прибрежное государство имеет значительно больше знаний о речной системе, все это будет влиять на развитие переговоров по водodelению. В частности, если есть политическая, военная и/или экономическая гегемония на реке, эта асимметрия в силе будет определять условия, при которых заключаются все соглашения.³

«ГИДРОЛОГИЧЕСКИЕ, ПОЛИТИЧЕСКИЕ И ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АТРИБУТЫ РЕКИ ФОРМИРУЮТ УСЛОВИЯ ДЛЯ БАССЕЙНОВОГО УПРАВЛЕНИЯ»

1.3 Совместное использование трансграничных вод

Традиционно основное внимание в переговорах по совместно используемым рекам уделялось водodelению. После того, как вода поделена, каждая страна (или группа пользователей) стремится оптимизировать управление в пределах своих границ, а не по всему разделяемому бассейну. Совсем недавно переговоры по некоторым рекам стали вестись с акцентом на распределении благ, полученных от различных видов использования (и не использования) воды, вместо распределения самой воды.⁴ При этом рассматриваются альтернативные схемы безвозвратного водопотребления и использования воды без ее потерь и заключаются соглашения о том, как осваивать разделяемый ресурс и распределять блага и издержки подобного освоения.

Совместное использование благ позволяет посмотреть на планирование с точки зрения бассейна, что не только способствует улучшению управления ресурсом, но и обеспечивает намного больший простор для выявления совместных мероприятий в сфере управления, которые приемлемы для всех сторон. Акцент на распределении благ, а не объемов воды может освободить тех, кто ведет переговоры, от конкуренции с нулевой суммой за единственный, ограниченный ресурс. Вместо этого, они могут сосредоточиться на более гибкой – и потенциально суммарно положительной – корзине благ, которые могут быть получены от альтернативных схем и партнерств по водопользованию. Распределение благ также предлагает средство организации или перераспределения издержек и благ, где необходимо, для обеспечения реализации и справедливости. Более того, оно может внести большую прозрачность в переговоры за счет обеспечения ясности по компромиссам и смягчения асимметрии в доступе к информации, что зачастую лежит в основе переговоров.⁵

Хотя данная книга не акцентируется исключительно на властных отношениях между прибрежными государствами, должно быть признано, что все переговоры по водodelению являются в высшей степени политическими. Совместное использование выгод может в некоторой степени уменьшить асимметрию в информации путем детального рассмотрения альтернативных схем водопользования и распределения благ и издержек. Совместное использование благ может быть также средством для обнаружения косвенных и неосознанных благ сотрудничества, таких как торговля, безопасность или расклад сил на международной арене, что может умерить гегемонистские позиции или даже повлиять на восприятие баланса власти. Тем не менее, распределение благ никогда не заменит политические реалии, скорее они будут продвигаться прагматично в рамках политического контекста.

«ПЕРЕГОВОРЫ ПО ВОДОДЕЛЕНИЮ ЯВЛЯЮТСЯ В ВЫСШЕЙ СТЕПЕНИ ПОЛИТИЧЕСКИМИ»

1.4 Совместное использование

Способ совместного использования и управления трансграничными водами будет оказывать сильное воздействие на окружающую среду, справедливость, нищету, благосостояние и геополитические отношения. Поэтому совместное использование водных ресурсов – на фоне растущего населения, диверсификации экономики и неопределенностей, связанных с изменением климата – представляет серьезный вызов для 21 века. Эта книга ориентирована на тех, кто имеет желание внести свой вклад в решение этого вызова: лиц, принимающих решения, практиков и стейкхолдеров, пытающихся достичь более справедливого, эффективного и устойчивого управления трансграничными водами с помощью подхода на основе совместного использования благ.

В книге «ВМЕСТЕ» сделана попытка создать строительные блоки для подхода на основе совместного использования благ при управлении трансграничными водами и обеспечить дорожную карту для этого процесса. В рамках данного процесса можно рассмотреть три обширные фазы: 1) мотивация, 2) разработка, 3) осуществление. Сложность трансграничных вод требует всесторонних знаний, включая, помимо прочего, гидрологию, экономику, право, экологию, социологию, ведение переговоров и содействие – при этом все специалисты должны работать сообща. Во всех отношениях данный процесс сам по себе является исключительно важным. Создание атмосферы доверия, обогащение знаниями и развитие чувства сопричастности у возможных организаций⁶ необходимо для успеха.

«СЛОЖНОСТЬ ТРАНСГРАНИЧНЫХ ВОД ТРЕБУЕТ ВСЕСТОРОННИХ ЗНАНИЙ»



Фото 1.1 Верблюды прячутся от солнца под ржавеющими обломками судов рядом с поселком Джамбул, бывшим рыбопромысловым городом на берегу Аральского моря (Казахстан)

Последующие главы организованы приблизительно по порядку следования фаз, приведенных в таблице 1.1. Глава 2 сосредоточена главным образом на мотивации, описании логической структуры распределения благ, потенциальных выгодах и издержках сотрудничества, которые являются базовыми стимулами для совместного управления трансграничными водами. В главах 3, 4 и 5 основное внимание уделяется фазе разработки. В главе 3 рассматривается участие стейкхолдеров, которое является необходимым для определения потенциальных благ и издержек, структуризации компромиссов и обеспечения справедливости и устойчивости. Глава 4 описывает правовую основу, обеспечивающую легитимность и руководство для переговоров по трансграничному сотрудничеству, а также важные средства институционализации и соблюдения условий соглашений. В главе 5 описываются институты и институциональные характеристики, необходимые для построения и поддержания сотрудничества. В заключение, в главе 6 описывается реальный вызов осуществления трансграничного сотрудничества и дается простая дорожная карта для противостояния этому большому вызову.

Таблица 1.1 Увязка глав с фазами развития как подход на основе совместного использования благ в управлении трансграничными водами

	Фаза 1 Мотивация	Фаза 2 Разработка	Фаза 3 Осуществление
Совместное использование благ Глава 2	••		
Участие стейкхолдеров Глава 3		••	
Право Глава 4		••	
Институты Глава 5		••	
Осуществление Глава 6			••



Зачем совместно использовать? Блага (и издержки) управления трансграничными водами

Водопользователи на всех уровнях будут совместно использовать воду тогда, когда они будут уверены, что это является их наилучшим вариантом. Это разумный критерий – до тех пор, пока признается полный ряд и истинные значения благ и издержек при оценке альтернативных вариантов.

*«ВОДОПОЛЬЗОВАТЕЛИ НА ВСЕХ УРОВНЯХ БУДУТ СОВМЕСТНО
ИСПОЛЬЗОВАТЬ ВОДУ ТОГДА, КОГДА ОНИ БУДУТ УВЕРЕНЫ, ЧТО ЭТО
ЯВЛЯЕТСЯ ИХ НАИЛУЧШИМ ВАРИАНТОМ»*

2.1 Распределение воды против совместного использования благ от воды

Традиционно, управление трансграничными водами подразумевало распределение определенной доли воды между странами. Однако распределение ограниченных водных ресурсов может удерживать прибрежные государства в рамках, где одна сторона выигрывает, а другая проигрывает, при этом будет мало возможностей для компромиссов и не будет стимулов для бассейнового управления. Совместное использование благ обеспечивает более гибкую основу, которая может существенно увеличить возможности для сотрудничества.

*«ФОКУС НА ВОДОДЕЛЕНИИ МОЖЕТ УДЕРЖИВАТЬ ПРИБРЕЖНЫЕ
ГОСУДАРСТВА В РАМКАХ, ГДЕ ОДНА СТОРОНА ВЫИГРЫВАЕТ,
А ДРУГАЯ ПРОИГРЫВАЕТ, ПРИ ЭТОМ БУДЕТ МАЛО ВОЗМОЖНОСТЕЙ ДЛЯ
КОМПРОМИССОВ И НЕ БУДЕТ СТИМУЛОВ ДЛЯ БАСЕЙНОВОГО
УПРАВЛЕНИЯ»*

Распределение воды посредством установления прав остается наиболее широко признанным способом совместного использования международных рек странами. Вододеление в целом воспринимается как «игра с нулевой суммой», в которой водные ресурсы ограничены и один водопользователь будет всегда мешать другому. Кроме того, права на воду дают только одну единственную возможность для обсуждения. Если переговоры по правам на воду застопорятся, будет сложно выйти из тупика, поскольку больше нечего будет обсуждать.

На деле, хотя физические водные ресурсы действительно ограничены, объем доступных водных ресурсов можно увеличить за счет организационных мероприятий. Например, умелое управление водосбором может значительно увеличить водные ресурсы

за счет сведения к минимуму эрозии, максимального увеличения инфильтрации воды в почву и замедления поверхностного стока; за счет обеспечения многолетнего регулирования воды для предохранения от изменчивости осадков и аккумуляирования воды в многоводные годы, которая в противном случае будет потеряна; а также за счет размещения этих водохранилищ в тех районах бассейна, которые имеют минимальные потери на испарение и нарушение экологии.

Хорошо управляемый водосбор также предлагает множество благ в виде использования воды без потерь, таких как рыбный промысел, навигация, рекреация, среда обитания для биоразнообразия и, в некоторых случаях, выработка гидроэлектроэнергии. «Использование» воды для этих целей не обязательно уменьшает объемы воды, доступной в системе для других видов водопользования.

Когда стороны, ведущие переговоры, сосредоточены исключительно на распределении квот воды, имеется мало стимулов для рассмотрения этих альтернативных – и возможно более выгодных – моделей использования. Наоборот, акцент на совместном использовании благ явно демонстрирует пути, при которых сотрудничество может действительно увеличить блага, предоставляемые рекой – и тем самым способствует устойчивости и продуктивности. Также как рациональные методы управления водными ресурсами могут увеличить обеспеченность водой в речной системе, так и бассейновое управление и развитие может улучшить общее состояние и продуктивность речной системы. В некоторых случаях потенциальные блага от использования воды без потерь могут быть найдены даже без изменения структуры водозабора. Можно рассмотреть многочисленные бассейновые конфигурации безвозвратного водопотребления и использования воды без потерь, чтобы найти варианты, которые отвечали бы нуждам реки и всех прибрежных государств.

*«ПОДХОДЫ НА ОСНОВЕ СОВМЕСТНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЛАГ
ЯВНО ДЕМОНИСТРИРУЮТ ПУТИ, ПРИ КОТОРЫХ СОТРУДНИЧЕСТВО МОЖЕТ
ДЕЙСТВИТЕЛЬНО УВЕЛИЧИТЬ БЛАГА, ПРЕДОСТАВЛЯЕМЫЕ РЕКОЙ»*

Стороны, ведущие переговоры, обычно заинтересованы не в самой воде, а в экономических возможностях и экосистемных услугах, которые можно получить в результате доступа к воде. Когда две страны ведут переговоры по управлению и освоению совместно используемой реки, они могут просто сосредоточиться на распределении прав на воду или, более универсально, они могут акцентировать свое внимание на развитии и распределении благ, полученных от использования воды (табл.2.1).

Распределение благ позволяет прибрежным странам отделить *физическое* распределение освоения реки (где проводятся работы) от *экономического* распределения благ (кто получает прибыль от этих работ). В идеале это отделение позволяет прибрежным государствам сосредоточиться, во-первых, на создании бассейновых благ и, второе, на распределении этих благ справедливым образом. Таким образом, прибрежные государства могут управлять бассейном целостно и результативно, сохраняя важнейшие экосистемы и размещая энергетику, индустрию и сельскохозяйственное производство там, где они наиболее продуктивны и оказывают наименьшее негативное экологическое и социальное воздействие (табл.2.2). Чем больше вопросов, которые можно обсудить за столом переговоров, тем больше возможностей найти взаимоприемлемые решения. Переключение акцента на разграничение благ ресурса и его физических параметров может обеспечить более гибкую платформу для переговоров, при этом все еще сохраняя гибкость в структуре распределения благ на справедливой основе.

Пример 2.1. Река Инд – усиление контактов, объединение бассейновых государств

Договор о водах Инда (ДВИ), подписанный в 1960 году, успешно поддерживает связи и совместное трансграничное управление между Индией и Пакистаном почти 50 лет – несмотря на геополитическую напряженность и три вооруженных конфликта.

Разделение Индии и Пакистана в 1947 году сделало Инд международной рекой. Зависимость обеих стран от его вод потребовала коллективного разрешения проблемы конфликтующих требований. После нескольких лет двухсторонних переговоров, страны обратились к Всемирному Банку выступить посредником и, после обширных консультаций, было сделано предложение практически поделить речную систему между этими двумя странами. По этому предложению западные реки были переданы Пакистану, а восточные реки – Индии.

Согласно Договору была создана Постоянная комиссия по Инду; формально установлены контакты, предусматривающие ежегодные отчеты о состоянии водных ресурсов и предварительное уведомление о планах освоения реки; установлен четкий механизм разрешения конфликтов.

ДВИ показал себя прочным соглашением в чрезвычайно сложных политических условиях. Тем не менее, главная слабая сторона ДВИ заключается в отсутствии механизма общественного участия и недостаточно комплексном подходе к управлению водой, что, вероятно, могло бы принести больше выгоды для всех. Обе страны также озабочены растущим спросом и давлением на реку – включая качество воды и требования к экологическому стоку, которые не были затронуты при заключении договора. В настоящее время Индия и Пакистан обсуждают вариант пересмотра договора, но даже сейчас вызывает сомнение, а смогут ли страны прийти к соглашению на основе комплексного подхода к бассейновому управлению.

2.2 Выгоды сотрудничества

Выгоды мотивируют сотрудничество, поэтому важно определить полный перечень возможных выгод от сотрудничества. В таблице 2.1 приведены четыре вида выгод сотрудничества.⁷ Первая выгода заключается в том, что сотрудничество позволяет улучшить управление экосистемой водосбора, обеспечивая блага для самой реки и служа основой для получения всех прочих возможных благ. Вторая выгода в том, что результативное, совместное управление и освоение разделяемых рек приносит большие блага от реки, такие как увеличение объема производства продовольствия и энергии. Напряженность между бассейновыми государствами всегда будет существовать, в большей или меньшей степени, и эта напряженность порождает издержки. Третья выгода состоит в том, что сотрудничество ослабляет напряженность между конкурирующими бассейновыми государствами, что в свою очередь может сократить издержки благодаря реке. Наконец, сотрудничество, которое приносит блага от реки и сокращает издержки благодаря реке, может дать четвертый вид выгоды: усиление сотрудничества в целом, даже экономической интеграции между странами, что можно охарактеризовать как блага за пределами реки.

*«ВЫГОДЫ МОТИВИРУЮТ СОТРУДНИЧЕСТВО, ПОЭТОМУ ВАЖНО
ОПРЕДЕЛИТЬ ПОЛНЫЙ ПЕРЕЧЕНЬ ВОЗМОЖНЫХ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ,
ЭКОНОМИЧЕСКИХ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ВЫГОД»*

*Таблица 2.1. Виды выгод от сотрудничества.
Источник: адаптировано из Sadoff&Grey (2002).*

	Вызов	Возможности
Вид 1 <i>Обеспечение благ для реки</i>	Ухудшение качества воды, водосборов, ветландов и биоразнообразия	• Смягчение последствий от наводнений и засухи • Управление эрозией и борьба с заилением • Сохранение ветландов и биоразнообразия • Водосбережение и минимальные стоки

Вид 2 Получение благ от реки	Рост спроса на воду, недостаточно оптимальное управление и освоение водных ресурсов	• Увеличение прибыли в гидроэнергетике, сельском хозяйстве и рыбном промысле • Усиление обеспеченности средствами существования и продовольственной безопасности • Навигация, туризм/рекреация • Квоты на выброс углерода и платежи за экосистемные услуги, связанные с водой
Вид 3 Сокращение издержек благодаря реке	Напряженные региональные отношения и воздействие политической экономии	• Сотрудничество и повышенная политическая стабильность • Переключение политики с продовольственной/энергетической самообеспеченности на продовольственную/энергетическую безопасность
Вид 4 Генерирование благ за пределами реки	Региональная фрагментация	• Региональная интеграция • Региональные инвестиции, промышленное и коммерческое развитие • Региональная торговля и расширение доступа к рынку (вкл.экспорт) • Диверсификация экономики

Блага для реки можно максимально использовать через совместное бассейновое управление речными экосистемами. Совместное управление речным бассейном может быть ценным и относительно непротиворечивым началом международного сотрудничества. Управление природоохранной деятельностью является краеугольным камнем управления и освоения речного бассейна и может принести блага для всех видов использования и пользователей реки. Хотя реки являются гибкими экологическими системами, которые могут зачастую восстанавливаться от природных и антропогенных стрессов, растущее население и индустриализация почти всегда причиняют им вред, к примеру, уменьшая объем стока, ухудшая качество воды и сокращая рыбные запасы. Организация превентивных, согласованных действий по охране реки является сложной задачей даже внутри одной страны, не говоря уже о проблеме охраны международных водотоков. В некоторых случаях, особенно в очень бедных регионах, зачастую более сильный акцент ставится на освоении реки для нужд человека, чем на охране и рациональном использовании экосистем. Однако реки являются сбалансированными системами, которые можно подорвать неуправляемым освоением, приводящим к значительному социально-экономическому воздействию. Охрана окружающей среды и экономическое развитие просто неразделимы. Сотрудничество в области управления земельными и водными ресурсами в пределах бассейновой экосистемы приносит *блага для реки* и может также быть предпосылкой для извлечения *благ от реки*.

Блага от реки могут быть приумножены управлением речным бассейном с перспективы всей системы для улучшения качества, увеличения располагаемого объема и экономической продуктивности стока реки. Рациональное освоение речного бассейна

способствует развитию комплексной, системной перспективы, в которой можно учесть полный ряд возможностей водопользования и взаимодействия отдельных водопользователей. Возможности производства большого объема продуктов питания, энергии и расширения судоходства - все их можно охватить с одновременным подержанием экологической целостности. Зачастую возникает сложный выбор между охраной природы и освоением реки, но эти оценки всегда наилучшим образом выполнять на бассейновом уровне. Перевод планирования на бассейновый уровень также обнаружит экономические выгоды, которые можно получить при совместном управлении разделяемыми ресурсами.

«СОВМЕСТНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ НА БАСЕЙНОВОМ УРОВНЕ ОБНАРУЖИВАЕТ ПОТЕНЦИАЛЬНЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ВЫГОДЫ»

Пример 2.2. Комплексное управление рекой Сенегал⁸

Организация по развитию бассейна реки Сенегал (OMVS, Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Senegal) рассматривается как модель развития коллективного управления трансграничными водами и совместных инвестиций в водный сектор. Мандатом организации, образованной в 1972 году Мали, Мавританией и Сенегалом, является укрепление экономики государств-членов и обеспечение источников дохода населения через освоение водно-энергетических ресурсов на бассейновом уровне.

OMVS построила и в настоящее время осуществляет эксплуатацию плотины многоцелевого назначения Манантали (в Мали) и плотины Диамы (на границе Мавритании и Сенегала). Затраты и выгоды по этим инвестициям распределяются между тремя первоначальными странами OMVS – Мали, Мавританией и Сенегалом – по четко согласованной формуле. Хотя эти сооружения служат примером их совместного развития, они имели отрицательное воздействие на окружающую среду и социальные условия. Для решения этих вопросов были приложены огромные усилия.

В 2002 году была принята революционная Хартия по воде, которая заключает в себе принципы справедливости, интегрированного управления водными ресурсами и охраны окружающей среды. Например, она требует, чтобы работа плотин в бассейне гарантировала минимальный «экологический сток», если позволяют годовые гидроклиматические условия и чтобы выпуски воды с водохранилища Манантали имитировали ежегодные паводки, чтобы обеспечить требования сельскохозяйственного производства, находящегося в условиях спада, и пойменных экосистем в нижнем течении.

Гвинея, последнее и самое верхнее прибрежное государство реки Сенегал, недавно присоединилась к OMVS. Участие Гвинеи позволяет полностью управлять рекой Сенегал на бассейновом уровне и обеспечивает возможности для более высокой координации при управлении водосбором и развитии гидроэнергетики.

Из-за рек многие соседние бассейновые государства имеют исторически сложившиеся напряженные отношения. Можно получить выгоды, имеющие большие перспективы, если сотрудничество поможет смягчить напряженность, возникшую в связи с контролем над стоком реки. Вопросы суверенитета, стратегической необходимости и национальной гордости (зачастую взаимосвязанные и возможно даже неотличимые от других конфликтов) могут достичь той точки, когда они определяют геополитические отношения между государствами внутри бассейна и становятся препятствиями для роста, блокируя торговлю в регионе и направляя в другую сторону трудовые и финансовые ресурсы. Эти конфликты и издержки всегда в определенной степени будут присутствовать во всех речных бассейнах; в некоторых бассейнах они могут быть незначительными, а в других они могут представлять огромные проблемы. Вызов для сторон, ведущих переговоры по использованию международной реки, заключается в том, чтобы улучшить взаимоотношения через совместное использование благоприятных возможностей, способствуя получению благ сотрудничества и интеграции *за пределами реки*.

«МОГУТ ИМЕТЬСЯ РЕАЛЬНЫЕ БЛАГА ДЛЯ СМЯГЧЕНИЯ НАПРЯЖЕННОСТИ, КОТОРАЯ ЧАСТО ВОЗНИКАЕТ МЕЖДУ ВОДОПОЛЬЗОВАТЕЛЯМИ»

За пределами реки лежит огромное количество возможностей для сотрудничества. Сотрудничество в сфере управления и освоения международных рек может способствовать и укрепить другие виды трансграничного сотрудничества. Увеличение благ от реки и снижение издержек, возникающих из-за реки, может стимулировать экономический рост и региональную интеграцию, генерируя блага даже в явно не являющихся смежными секторами. Потоки, отличные от воды – такие как улучшенные связи и торговля – могут вырасти. Таким образом, прогресс в сотрудничестве по управлению разделяемыми реками, может обеспечить и катализировать блага «за пределами реки», непосредственно через экономические связи и косвенно через снижение напряженности и улучшение взаимоотношений.

Каждое из этих четырех видов благ потенциально можно достичь во всех международных речных бассейнах, но размер, достижимость и относительная важность каждого вида будут варьировать по бассейнам. Относительный потенциал для разных видов благ в отдельном бассейне будет являться результатом физических возможностей, затрат и типа сотрудничества, которое налажено между прибрежными государствами.

Аналогично, каждый вид благ может быть определенной точкой входа для сотрудничества; не существует определенной последовательности, в которой следует добиваться этих четырех видов. Зачастую отягчающие события, такие как засуха или наводнения, порождают чувство безотлагательности взаимодействия тем или иным способом. За начинающимся сотрудничеством могут последовать другие виды партнерских отношений. Начало сотрудничества в сфере охраны природы (тип 1) или прямого экономического сотрудничества (тип 2) может привести к усилению политического (тип 3) или косвенного экономического сотрудничества (тип 4) – или наоборот. Динамика между типами может быть положительной или отрицательной. Например, в то время как сотрудничество типа 3 может помочь продвинуть сотрудничество типа 1 и типа 2, регресс в отношениях типа 3 может препятствовать сотрудничеству типа 1 и 2.

Сотрудничество может обеспечить широкий ряд благ – очевидные или менее ощутимые, имеющие всеобщую ценность или значимые только для определенных заинтересованных сторон. Признание этих благ и понимание их значения и динамики исключительно важно, поскольку это определяет выбор между конфликтом и сотрудничеством.

«ПРИЗНАНИЕ ЭТИХ БЛАГ И ПОНИМАНИЕ ИХ ДИНАМИКИ ОПРЕДЕЛЯЕТ ВЫБОР МЕЖДУ КОНФЛИКТОМ И СОТРУДНИЧЕСТВОМ»

2.3. Когда имеет смысл использовать совместно?

2.3.1 Признание международного сотрудничества национальным приоритетом

Выбор между сотрудничеством и отказом от него будет делаться, исходя из ощущения того, какая альтернатива принесет большую выгоду. Проще говоря, страны сотрудничают, когда они уверены, что это в их интересах.

В некоторых случаях выгоды могут не оправдывать издержек партнерских действий, а в других случаях они могут быть очень высокими. Сотрудничество на международных реках может принести многочисленные блага, которые невозможно было бы достичь одной стране в одиночку, поскольку сотрудничество позволяет рассматривать речной бассейн как

целостную систему – конечная цель интегрированного управления водными ресурсами – и тем самым повысить возможные блага, которые можно извлечь из него. Блага – это то, что общество считает ценным, например, источники доходов, рост, экосистемные услуги, биоразнообразие, природное и национальное наследие, безопасность, гендерное равенство, этика, эстетика и международное мнение. Выявление и понимание ряда зачастую взаимосвязанных благ, получаемых от совместного управления и освоения международных рек, играет важную роль как для улучшения управления реками мира, так и для отношений между нациями, разделяющими эти реки.

*«СОТРУДНИЧЕСТВО НА МЕЖДУНАРОДНЫХ РЕКАХ МОЖЕТ ПРИНЕСТИ
МНОГОЧИСЛЕННЫЕ БЛАГА, КОТОРЫЕ НЕВОЗМОЖНО БЫЛО БЫ ДОСТИЧЬ
ОДНОЙ СТРАНЕ В ОДИНОЧКУ»*

Признав, что все прибрежные государства имеют общую конечную цель – поддержать здоровую и продуктивную речную систему – можно начать увязывать национальные и международные приоритеты. Суверенные страны всегда будут иметь национальные планы по освоению своих международных рек: это разумно и легитимно.⁹ В речном бассейне, разделяемом двумя странами, будут два национальных плана. Если эти два плана включают несколько одинаковых целей, таких, как противопаводочные мероприятия или поддержание экологических попусков, то появится третий, совмещенный общий план, который в интересах обеих групп (см. рис.2.1). Если возникающий общий план обеспечивает блага, которые не могут быть получены вообще (или не могут быть получены по разумной цене) при национальных планах, которые не пересекаются, то тогда сотрудничество станет целесообразным приоритетом обеих наций.

Этот общий, совместный план может быть достаточно узким или довольно широким. В некоторых бассейнах со временем, по мере налаживания доверия и постепенного осознания и гарантирования возможностей, общий план может расти, пока два национальных плана, по существу, не сойдутся. Определение и продвижение взаимовыгодного совместного плана – это первый шаг на пути развития сотрудничества.

*«ОПРЕДЕЛЕНИЕ ВЗАИМОВЫГОДНОГО СОВМЕСТНОГО ПЛАНА – ЭТО
ПЕРВЫЙ ШАГ НА ПУТИ РАЗВИТИЯ СОТРУДНИЧЕСТВА»*

Рис. 2.1. Сходящиеся восприятия, приоритеты и планы



Уровень сходимости между планами прибрежных государств будет определяться конкретными характеристиками речной системы, окружающей среды, экономики и общества.

Источник: адаптировано из Sadoff & Grey (2005).¹⁰

2.3.2 Что такое «сотрудничество» и когда оно имеет смысл?

Сотрудничество – это не предложение типа «все или ничего». Можно предпринять множество коллективных действий различного масштаба. Требуемый тип сотрудничества будет определяться гидрологическими, экологическими, экономическими, социальными и политическими факторами, вместе определяющими потенциальные выгоды и издержки, которые должны быть сбалансированы при выборе стратегии сотрудничества.

«СОТРУДНИЧЕСТВО – ЭТО НЕ ПРЕДЛОЖЕНИЕ ТИПА ВСЕ ИЛИ НИЧЕГО»

В некоторых бассейнах обмен информацией и бассейновые стратегические оценки достаточны для лучшего, более скоординированного управления. В то время как в других бассейнах могут потребоваться совместные действия по регулированию экологических стоков, аккумулированию воды и смягчению последствий от засухи и наводнений, чтобы достичь существенной чистой выгоды. Можно рассмотреть множество кооперативных вариантов¹¹ – от *односторонних действий* (независимые, непрозрачные национальные планы), до *координации* (поддержание контактов и обмен информацией), *сотрудничества* (адаптация национальных планов для взаимной выгоды) и *совместных действий* (общие планы управления или вложения инвестиций).

Односторонние действия в бассейне означают, что никакие усилия не предпринимаются для сотрудничества, либо даже для налаживания контактов в сфере управления и планового освоения совместно используемой реки. Подобное поведение не только не может обеспечить коллективные выгоды, но и ведет к ситуации, когда планы развития и инвестирования прибрежных государств могут фактически подрывать друг друга. Односторонние планы разрабатываются с допущением, что другие государства бассейна не будут вкладывать новые инвестиции, осуществлять новые водозаборы или менять качество воды. Совокупное воздействие несогласованных действий может привести к существенному сокращению стоков или ухудшению качества воды в такой степени, что вся деятельность – включая здоровье речной системы – будут поставлены под угрозу.

Координации действий можно достичь путем обмена или коллективного сбора информации о бассейне. В большинстве бассейнов водники имеют информацию только по участку реки, который находится в их юрисдикции. Обмен гидрологической информацией по всему бассейну может принести много позитивных эффектов, например, улучшение прогнозирования стока и подготовленности к наводнениям и засухе. Обмен информацией по планам освоения реки может помочь плановикам из разных стран избежать конфликтующих проектов. Повышение согласованности информации может также помочь построить доверие, уверенность и повысить желание сотрудничать в будущем.

Сотрудничество можно определить как адаптацию национальных планов, в результате которой обеспечивается выгода или снижаются издержки в другой стране бассейна. Сотрудничество можно поддерживать через адаптацию текущих планов к данной цели или посредством пакета национальных проектов, разработанных на основе консультаций с другими странами бассейна и с учетом всего бассейна.

Совместные действия имеют место, когда прибрежные государства выступают партнерами при проектировании, инвестировании и реализации проекта по освоению трансграничной реки. Этот уровень сотрудничества оформляется в виде договоров. Мероприятия по распределению благ, такие как совместное владение и управление активами, представляют самый высокий уровень коллективных усилий и требуют крепкого сотрудничества, потенциала и институтов. Совместные действия могут включать вовлечение частного сектора соседних прибрежных государств и передовые сценарии управления и инвестирования, которые могут оптимизировать прямые и косвенные выгоды.

«СОВМЕСТНОЕ ОСВОЕНИЕ РЕЧНОЙ СИСТЕМЫ ПРЕДСТАВЛЯЕТ ВЫСОЧАЙШИЙ УРОВЕНЬ СОТРУДНИЧЕСТВА»

На рис.2.2 приведены различные уровни коллективных усилий. Важно признать, что этот континуум является *ненаправленным, динамическим и повторяющимся*. Континуум является *ненаправленным*, поскольку усиленное сотрудничество не обязательно будет *лучшим*. Континуум является *динамическим*, поскольку различные точки зрения являются подходящими для различных видов деятельности в разное время. Нации могут адаптировать свои работы, чтобы повысить или понизить интенсивность своего сотрудничества в ответ на новые возможности или развитие внутри (или за пределами) процесса сотрудничества. Континуум является *повторяющимся*, поскольку имеются многократные, отдельные возможности для сотрудничества, и успех предыдущего сотрудничества, в частности, с точки зрения реализованной выгоды, скорее всего будет способствовать расширению сотрудничества. В повторяющемся контексте бассейновые государства также знают, что действия, не поддерживающие сотрудничество, вероятно, будут препятствовать сотрудничеству в будущем.

Сотрудничество имеет реальные издержки в виде времени, денег и человеческих ресурсов. Если издержки определенного уровня сотрудничества превышают блага (в широком понимании включающие, например, благо в виде налаживания доверия в новых партнерствах), тогда это взаимодействие не обоснованно. Коллективные работы, являющиеся неоправданно дорогостоящими, могут привести к всеобщему разочарованию в сотрудничестве и подорвать долговременные усилия.

Определение надлежащего уровня усилий и инвестиций, вкладываемых в международное сотрудничество, является ключевым моментом для получения реальной выгоды без излишних затрат. Этот прагматизм поможет сформулировать политическое обязательство и добиться заинтересованности всех сторон в поддержании сотрудничества.

Рис.2.2 Сотрудничество континуума



Источник: адаптировано из Sadoff & Grey (2005).¹²

2.4 Справедливое распределение благ

Для мотивации и поддержания сотрудничества необходимо, чтобы все государства бассейна осознавали, что распределение коллективных благ равномерно.

Совместное управление и освоение речных бассейнов обычно приносит реальные выгоды для всего бассейна в целом, но не обязательно подразумевает справедливые доли для каждой страны (или группы пользователей). Если большую часть благ получает одна страна (или одна группа), а большую часть затрат несет другая страна, кажущийся благоприятным проект может приносить потери для некоторых стейкхолдеров. Бассейн можно освоить таким образом, чтобы добиться максимальной стабильности и суммарных благ, но если эти блага используются исключительно там, где они физически произведены (н-р, наиболее продуктивная гидроэлектроэнергия или орошаемые площади), то распределение благ по бассейну может быть довольно несправедливым. Кажется обоснованным увеличение «пирога», но реальным мотиватором для сотрудничества является рост «куска» от этого пирога у каждой группы.

Когда физическое распределение благ от совместного управления и освоения считается несправедливым, ключевую роль в мотивации сотрудничества могут сыграть механизмы распределения благ. Распределение благ может определяться как любое действие, предназначенное для изменения распределения издержек и благ, связанных с сотрудничеством. Издержки сотрудничества могут быть напрямую связаны с организационными или физическими затратами освоения и управления рекой (н-р, восстановление водосбора, плотины или водохранилища для регулирования речного стока) или с любыми прочими затратами, которые стороны переговоров собираются учитывать (н-р, энергоснабжение села, проводимое от плотины ГЭС). В большинстве случаев распределение издержек и благ потребует некоторого перераспределения или компенсации, что обсуждается ниже, которое будет в сильной степени контекстно-зависимым.

Вопрос справедливости при распределении благ важен на каждом уровне, но особое внимание в отношении справедливости необходимо уделять стейкхолдерам, затронутым проектом (см. главу 3). Фактически, на местном уровне, где ощущается непосредственное, идентифицируемое воздействие, вероятно намного сложнее обеспечить справедливое распределение благ, чем на международном уровне. Распределение благ на местном уровне может также иметь большее непосредственное воздействие на уровень бедности.

«ВОПРОС СПРАВЕДЛИВОСТИ ПРИ РАСПРЕДЕЛЕНИИ БЛАГ ВАЖЕН НА КАЖДОМ УРОВНЕ»

Несомненно, справедливость распределения является нормативным вопросом. Международное водное право дает некоторое руководство (см. главу 4), узаконивая принципы «справедливого и обоснованного использования» и «не причинения сильного вреда». Эти принципы являются полезной отправной точкой для переговоров по справедливому распределению благ. Однако лицам, вырабатывающим политику, необходимо ввести эти принципы в действие и выработать практические нормы для распределения благ и механизмы для перераспределения и/или компенсации. Таким образом, полезно изучить фактический полученный опыт для продвижения совместного управления международными реками. В международных договорах¹³ по управлению международными водными ресурсами обычно содержится семь основных принципов совместного управления (в убывающем порядке по частоте):

- Возмещение убытков за упущенные блага;
- Половина стока выделяется каждому государству бассейна;
- Установление приоритетов по видам водопользования;
- Плата за воду;
- Полная независимость притоков;

- Равное распределение благ;
- Отказ от приоритетного пользования.

Появляется все больше литературы по распределению благ,¹⁴ большая часть которой акцентирует способы разделения доходов от проекта между затронутыми группами. Блага, полученные от освоения водных ресурсов, как правило, не распределяются справедливо, особенно в отношении людей, которые подвергаются наибольшему непосредственному воздействию от самого освоения.

Распределение благ может быть не просто инструментом для распределения или перераспределения фактических доходов от рассматриваемого проекта – оно может обеспечить основу для анализа концепции и разработки ожидаемых проектов. Подход на основе совместного использования благ позволит определить сферу работ проекта таким образом, что он будет приносить надлежащие экологические, социальные и экономические блага для обеспечения «справедливой доли» для всех релевантных стейкхолдеров. Если невозможно обеспечить надлежащую и справедливую выгоду для всех релевантных стейкхолдеров, то проект по определению является необоснованным. Для достижения справедливых долей, проекты могут быть спроектированы так, чтобы включать элементы дополнительных инвестиций, которые могут порождать дополнительные потоки дохода. После того, как определен ряд соответствующих получаемых благ, проект затем можно детально структурировать для распределения этих благ на справедливой основе между стейкхолдерами.

2.5 Механизмы совместного использования благ

Возможности и механизмы совместного использования благ будут в сильной степени зависеть от контекста и должны быть адаптированы к конкретным социальным, политическим, экономическим и экологическим условиям. Возможности для совместного использования благ можно найти на всех уровнях с помощью набора механизмов (см. табл.2.2). Их можно структурировать через обмен знаниями, проектирование проекта, распределение доходов, институциональное развитие и выработку политики.

Бокс 2.1. Примеры механизмов совместного использования благ¹⁵

Обмен знаниями

- Обмен данными и информацией между бассейновыми государствами, разделение затрат;
- Коллективные оценки гидрологических возможностей и динамики бассейна, совместно генерируя знания, повышая доверие и наращивая потенциал;

Проектирование проекта

- Проектирование и расположение основного проекта в большей степени определяет физические блага и затрагиваемое население (позитивно и негативно);
- Дополнительные инвестиции – расширенный пакет благ; компенсации или вспомогательные инвестиции, которые (пере-) распределяют издержки и блага более справедливо;

Распределение доходов и финансовые расчеты

- Распределение потока доходов – н-р, плата за право разработки недр, арендная плата, квоты на выброс углерода;

- Обеспечение прямых выплат за водопользование – н-р, водоснабжение или подача воды на орошение (где уже установлены права);
- Обеспечение прямых выплат за блага – н-р, рыболовство, услуги по управлению водосбором, благоприятные изменения в режиме речного стока;
- Предоставление компенсации издержек – н-р, затопленные земли, загрязнение, потеря экосистемных услуг, неблагоприятные изменения в режиме речного стока;
- Выполнение соглашений по закупкам – н-р, энергии, сельхозпродукции (где условия соглашений могут использоваться для передачи благ);
- Финансовые расчеты и договоренности по праву собственности – н-р, совместное право собственности на инфраструктуру и управление ею;

Институциональное развитие и выработка политики

- Процессы эксплуатации – н-р, эксплуатация плотин для поддержания сельскохозяйственного производства в поймах или продуктивности рыбного промысла;
- Согласование политики и благоприятные условия для участия – организации и стимулы для обеспечения благ, н-р, правовые, нормативные, землевладение, налоги и ценообразование, защита потребителей;
- Партнерства между государственным и частным сектором – н-р, потенциал для выгодного использования средств, экспертные знания, интеграция.

2.5.1 Обмен знаниями

Знание и информация являются ценными и стоят дорого. Поэтому коллективные работы, в рамках которых происходит обмен знаниями и информацией или совместное получение системных знаний, могут быть организованы (т.е. оплачиваемые, предоставляемые или гарантируемые) как средства распределения благ и затрат. Гидрологическая информация может помочь странам бассейна лучше управлять водными ресурсами на своей территории, она также может помочь прибрежным государствам лучше понять взаимовлияние своих действий и выявить возможности для совместных действий, чтобы улучшить управление всем бассейном.

Кроме того, более глубокое и отчетливое понимание динамики разделяемой речной системы уменьшит асимметрию информации, которая может подорвать переговоры между прибрежными государствами, и будет способствовать более устойчивым и справедливым результатам.

**«ПОНИМАНИЕ ДИНАМИКИ РАЗДЕЛЯЕМОЙ РЕЧНОЙ СИСТЕМЫ
СПОСОБСТВУЕТ БОЛЕЕ УСТОЙЧИВЫМ И СПРАВЕДЛИВЫМ РЕЗУЛЬТАТАМ»**

2.5.2 Проектирование проекта

Проектирование и расположение проекта определит общие физические параметры его выгод и затрат. Однако технические требования на проектирование, его точное расположение и потенциальные компенсирующие инвестиции можно пересмотреть, если физическое распределение благ было изначально несправедливым. Вспомогательные инвестиции можно вкладывать для дополнения программы, чтобы создать пакет благ, которые можно было бы справедливо распределить. Примерами вспомогательных инвестиций могут быть электрификация сельской местности, сопряженная с развитием гидроэнергетики, строительство дорог для торговли в связи с орошением или инвестиции в устойчивые источники доходов, связанные с управлением водосбором.

Объединение разнообразных благ в один пакет может быть также механизмом совместного использования благ. Чем шире набор обсуждаемых благ, тем вероятнее прибрежные государства

смогут найти взаимоприемлемую форму их совместного использования. Несвязанные инвестиции (н-р, транспортная инфраструктура, электрические сети) или области взаимного интереса (торговля, иммиграция, коммуникации, туризм и охрана окружающей среды) могут быть увязаны с переговорами по использованию воды. Соображения относительно геополитических и дипломатических отношений, государственного престижа и репутации могут также влиять на государства, вовлеченные в переговоры о совместном управлении разделяемыми водами. Затем для нахождения приемлемого решения можно использовать полный набор механизмов распределения благ из этого обширного пакета благ.

*«ЧЕМ ШИРЕ НАБОР ОБСУЖДАЕМЫХ БЛАГ, ТЕМ ВЕРОЯТНЕЕ
ПРИБРЕЖНЫЕ ГОСУДАРСТВА СМОГУТ НАЙТИ ВЗАИМОПРИЕМЛЕМУЮ
ФОРМУ ИХ СОВМЕСТНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ»*

2.5.3 Распределение доходов и финансовые механизмы

Потоки доходов, которые извлекаются из проекта, могут разделяться с людьми, затронутыми проектом, или другими заинтересованными сторонами, которые несут определенную долю затрат, связанных с развитием проекта, но которые необязательно будут получать выгоды.

Прямые выплаты за воду могут перераспределять блага от использования воды без необходимости перераспределять права на воду. Когда права на воду четко определены и стороны договариваются, что одно прибрежное государство должно получать больше воды, чем юридически имеет на это право, плата за срочные права на водопользование могут способствовать более выгодному использованию воды без необходимости официально передавать права. Международные рынки воды могут обеспечить гибкий механизм увязки водопользования между прибрежными государствами. Цена и объемы прав на водопользование могут определяться рыночными силами или могут быть предметом переговоров. Соглашения по цене на воду, объему выделяемой воды и допустимых покупателей влияют на размер и распределение благ, получаемых от этой воды.



Фото. 2.1. Фрукты Логана грузятся на китайское судно в порту Чианг Саен на реке Меконг в северном Таиланде. Этот порт находится в центре быстрорастущей торговли с Китаем.

Плата за блага (или компенсация издержек) может осуществляться в контексте кооперативной схемы. Если прибрежные государства приходят к соглашению по некоторой кооперативной схеме, которая либо несоразмерно приносит блага, либо наносит ущерб одной стороне, то оплата может производиться как компенсация. Например, страны нижнего течения могут согласиться платить стране верхнего течения за управление водосбором, если оно приносит непропорциональные блага в нижнем течении в виде более хорошего качества воды или снижения риска паводков и содержания наносов. Аналогично, если страна нижнего течения запруживает воду, которая обратно поступает в государство верхнего течения, то это государство верхнего течения может получить компенсацию за подтопление земель.

Соглашения о покупке могут быть организованы как гибкие инструменты распределения благ. Например, бассейновое государство может построить или модернизировать плотину ГЭС и заключить соглашение о покупке, в котором явно будут признаваться интересы соседнего бассейнового государства в отношении реки. Если одно бассейновое государство располагает водными ресурсами и гидроэнергетическим потенциалом, но имеет при этом незначительный спрос на воду и/или энергию, а соседнее государство располагает скудными водными и гидроэнергетическими ресурсами, но при этом большой спрос на них, то оба государства выиграют от такой торговли. Договорная цена может использоваться для распределения благ – более высокая цена, к примеру, передаст пропорционально больше благ для продающего бассейнового государства, а более низкая цена даст больше благ для покупающего бассейнового государства. Бассейновое государство, расположенное выше плотины, может вступить в соглашение о покупке, которое признает положительное значение его управления водосбором по операционным издержкам и сроке службы этой плотины, или бассейновое государство в нижнем течении может заключить соглашение, которое отражает положительное и/или отрицательное воздействие плотины по режимам пусков и содержанию наносов в нижнем течении.

Когда для совместного управления требуются крупные инвестиции, договоренности по финансированию инвестиций, собственности и эксплуатации могут быть организованы таким образом, чтобы распределять блага между прибрежными государствами. Совместное или согласованное финансирование коллективных проектов может успешно поддерживать сотрудничество за счет введения совместного использования благ в структуру заключения сделок. Производящие или холдинговые компании, находящиеся в совместном владении (н-р, совместная энергокомпания) могут обеспечить прямые финансовые выгоды и наладить доверие через действующее партнерство. Этот вид продолжительного партнерства также позволяет адаптировать управление активами и обеспечить гибкость для реагирования на вызовы и возможности для реки.

2.5.4 Институциональное развитие и выработка политики

Потенциальные выгоды от сотрудничества могут и не материализоваться, поскольку политика и стимулы не поощряют получателей реагировать на возможности. В этом случае реформа политики, повышение осведомленности, наращивание потенциала и техническая поддержка могут быть важными дополнительными вложениями в обеспечение благ и их распределение. Это может быть верно, особенно, в контексте национальных и местных благ – отмечая важность подгонки стратегий и механизмов совместного использования благ к разным бенефициариям.

*«ВЛОЖЕННЫЕ СРЕДСТВА В ОРГАНИЗАЦИИ И НАРАЩИВАНИЕ
ПОТЕНЦИАЛА МОГУТ ПОТРЕБОВАТЬСЯ ДЛЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ
ПРОЦЕССА СОВМЕСТНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЛАГ»*

Для гарантии осуществления запланированного распределения благ могут потребоваться вложения в правовые структуры и защиту. В некоторых случаях частный

сектор может оказаться важным партнером в обеспечении финансов, экспертных знаний и рабочих мест, необходимых для организации и реализации программ, которые позволяют воспользоваться благами совместного управления рекой и гарантировать справедливость.

Политика и порядок работы при определении графика попусков на орошение или энергетику могут иметь заметное влияние на уровень жизни как в верхнем, так и нижнем течении. Ключевую роль для нахождения справедливого распределения благ может сыграть внимательное рассмотрение нужд населения, затронутого проектом.

2.6. Реализация процесса совместного использования благ на всех уровнях

Ряд механизмов совместного использования благ может быть применен на всех уровнях, с акцентом на обществах и экосистемах, затронутых проектом. Управление и освоение реки неизбежно влечет за собой поиск компромиссов. Этот выбор компромиссов должен быть структурирован и реализован таким образом, чтобы все затронутые стороны рассматривались на справедливой основе.

На местном уровне в центре внимания должны находиться затронутое население и экосистемы. Механизмы совместного использования благ, такие как совместное владение активами, выплаты за право разработки недр, плата за руководство водосбором могут быть организованы так, чтобы обеспечивать непрерывные потоки дохода или блага. Вспомогательные проекты, нацеленные на использование возможностей и смягчение ущерба, причиняемого населению и экосистемам, затронутому проектом, могут включать средства на развитие общин, посты здравоохранения и гидранты, приоритетное рассмотрение при приеме на работу в проект, микрофинансирование и политические реформы, такие как землевладение. Этот вид целевых структур не только будет способствовать справедливости при распределении благ, но также может послужить для достижения устойчивости и повышения благоприятного воздействия на развитие.

«В ЦЕНТРЕ ВНИМАНИЯ ДОЛЖНЫ БЫТЬ ЗАТРОНУТЫЕ ПРОЕКТОМ НАСЕЛЕНИЕ И ЭКОСИСТЕМЫ»

На национальном уровне решения по конструкции и расположению проекта определяют физическое появление выгод и издержек (н-р, рабочие места, потенциал орошения и затопления). Однако можно использовать рабочую политику и вспомогательные инвестиции для распределения выгод за пределами проектной зоны и по широкому ряду экономических участников (н-р, целевые доходы от проекта, электрификация села и доступ к энергоснабжению, эксплуатация плотин для многоцелевого использования, водоснабжение и дороги).

На региональном и трансграничном уровне имеется в наличии большой набор механизмов совместного использования благ. Выбор механизма будет зависеть от конкретного рассматриваемого проекта, а совместные организации, располагающие соответствующим потенциалом и сильным региональным мандатом, могут оказать содействие в прозрачном распределении благ (н-р, совместная собственность на активы, региональная энергосеть).

На всех уровнях структуры совместного использования благ должны быть адаптированы к конкретным ценностям, приоритетам и возможностям. Одновременно, следует ожидать, что эти ценности, приоритеты и возможности со временем изменятся. Поэтому правовые и организационные механизмы совместного использования благ, которые обсуждаются в главах 4 и 5, должны быть гибкими и достаточно крепкими, чтобы их можно было адаптировать.

*«СТРУКТУРЫ СОВМЕСТНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЛАГ ДОЛЖНЫ БЫТЬ
АДАПТИРОВАНЫ К КОНКРЕТНЫМ ЦЕННОСТЯМ, ПРИОРИТЕТАМ И
ВОЗМОЖНОСТЯМ»*

2.7 Совместное использование благ на практике

Совместное использование благ может обеспечить ориентированную на справедливость концептуальную основу для совместных проектов, которая направлена на объединение ряда благ для ряда стейкхолдеров и на их равномерное распределение.

На практике это означает построение коллективного проекта с перспективой совместного использования благ. Это включает:

- поиск широких благ и их справедливого распределения на ранней стадии во время концептуализации проекта;
- адаптацию структуры проекта для расширения благ, где это целесообразно и экономически эффективно;
- ясную структуризацию распределения благ и издержек после рассмотрения большого набора вариантов вспомогательных инвестиций, определения очередности действий, возможностей для развития чувства сопричастности у затронутого проектом населения, разделения ренты, субсидирования электричества или налогов и т.д.;
- нельзя забывать о возможностях во время строительства и, в результате, при эксплуатации и техобслуживании.

Для этого требуется вовлечение стейкхолдеров как держателей акций в процесс и проект (см. главу 3), включая:

- определение и вовлечение стейкхолдеров на местном, региональном, национальном и международном уровнях;
- учет степени и важности денежных и других благ и издержек с позиций стейкхолдеров;
- признание, что различные ценности и перспективы важны для определения соответствующего распределения благ;
- стремление к увязке стимулов для стейкхолдеров для достижения успеха и устойчивости.

Это требует постоянного акцента на справедливости, включая:

- сбалансирования издержек и благ сотрудничества для каждой группы стейкхолдеров;
- рассмотрение принципов, которые должны лежать в основе распределения благ;
- принятие, что справедливость не обязательно означает равенство;
- стремление к прозрачности.

Для этого требуется установление прочных механизмов и организаций (см. главы 4 и 5):

- увязка организаций, политики, потенциала и стимулов для получения благ;
- рассмотрение полного ряда механизмов на местном, региональном и национальном уровне;
- стремление к простоте, прозрачности и прочности;
- способность адаптироваться, поскольку ценности, приоритеты и обстоятельства меняются со временем.



Стейкхолдеры при распределении благ и в процессе управления

Процессы управления трансграничными водами остаются неизменно сложными и обремененными конфликтами. Привлечение стейкхолдеров на ранних этапах процесса может помочь достичь лучшего управления, избежать разрушающих конфликтов и усилить процесс совместного использования благ. Для разных типов стейкхолдеров необходимы разные формы вовлечения. Выявление стейкхолдеров на ранних этапах процесса и определение, когда и как каждая группа может быть вовлечена наиболее эффективным образом, будет способствовать достижению цели управления и гарантировать, что издержки и блага распределяются равномерно между стейкхолдерами.

3.1 Кто такие стейкхолдеры?

Трансграничные воды затрагивают население, организации и процессы развития разными путями, пересекая границы и иерархические уровни, включающие отношения между государствами, внутри государства, гражданского общества и на местном уровне.

Стейкхолдерами могут быть отдельные лица, группы, организации и институты (официальные и неофициальные), которые непосредственно или косвенно затронуты трансграничными водными ресурсами и их управлением. Они включают ведомства государственного сектора, организации частного сектора, ННО и внешние агентства, а также водопользователей. Их можно найти в разных местах и на разных уровнях руководства, представляющих различные интересы, этнические и гендерные группы. Более того, состав стейкхолдеров может меняться со временем, поскольку могут возникать новые стейкхолдеры, а другие выбывать из процесса.

*«СОСТАВ СТЕЙКХОЛДЕРОВ МОЖЕТ МЕНЯТЬСЯ СО ВРЕМЕНЕМ,
ПОСКОЛЬКУ МОГУТ ВОЗНИКАТЬ НОВЫЕ СТЕЙКХОЛДЕРЫ,
А ДРУГИЕ ВЫБЫВАТЬ»*

Учитывая ряд категорий стейкхолдеров, целесообразно их поделить на внутренних и внешних стейкхолдеров (внутренние и внешние по отношению к процессам управления), а также на первичные и вторичные группы. Это базовая начальная точка для анализа оптимальных вариантов распределения благ, которая поможет нам понять, как различные стейкхолдеры воспринимают блага и издержки и как они могут заявлять свои права на разные виды благ.

3.1.1 Внутренние и внешние стейкхолдеры

Внутренние стейкхолдеры находятся внутри организации, занимающейся управлением, или в комплексе сотрудничающих организаций, таких как правительства, финансисты и партнеры из частного сектора. Внутренние стейкхолдеры непосредственно отвечают за разработку, финансирование и осуществление бассейнового управления. Все

прочие стейкхолдеры являются внешними и могут быть либо первичными, либо вторичными.

Первичные стейкхолдеры

Первичные стейкхолдеры напрямую ощущают воздействие процессов развития, которые обычно – хотя и не обязательно – приводят к изменениям во внешних физических средах, в которых они живут. Эти изменения могут иметь как положительное, так и отрицательное воздействие на их жизнь и благосостояние.

Первичных стейкхолдеров легко выявить, но зачастую трудно добиться их участия вследствие их рассредоточенного и локализованного характера. Их участие может быть обеспечено через вторичных стейкхолдеров, которые могут представлять и/или защищать интересы первичных стейкхолдеров. Вопросы, которые наиболее часто вызывают озабоченность у первичных стейкхолдеров, включают ожидаемое воздействие проектов, направленных на развитие, восприятие ими этого воздействия и пути смягчения негативного воздействия и увеличения благоприятного влияния.

*«ПЕРВИЧНЫЕ СТЕЙКХОЛДЕРЫ НАПРЯМУЮ ОЩУЩАЮТ
ВОЗДЕЙСТВИЕ, ИХ ЛЕГКО ВЫЯВИТЬ, НО ЗАЧАСТУЮ ТРУДНО
ДОБИТЬСЯ ИХ УЧАСТИЯ»*

Вторичные стейкхолдеры

Вторичные стейкхолдеры не затрагиваются напрямую процессами развития, но они могут быть заинтересованы в результатах этих процессов, которые воздействуют на первичных стейкхолдеров, или в управлении трансграничными водами на более высоком политическом уровне. Это могут быть общественные организации или ассоциации, государственные организации или частный сектор, например, коммерческие палаты, торгово-промышленные ассоциации, бизнес или финансовые институты. Стейкхолдеры от государственного сектора могут включать выборных представителей, местные власти и советы, военные силы или международные органы, такие как ООН.

Вторичные стейкхолдеры зачастую являются посредниками между теми, кто ощущает на себе воздействие процессов трансграничного управления, и руководителями и лицами, вырабатывающими политику, которые принимают решения. Они могут поддерживать проекты освоения водных ресурсов в национальных или региональных интересах или отдельные виды соглашений по совместному использованию благ. Альтернативно они могут противостоять элементам трансграничного управления, таким как крупные плотины или электростанции или отдельные аспекты соглашений по водodelению.

*«ВТОРИЧНЫЕ СТЕЙКХОЛДЕРЫ НАПРЯМУЮ НЕЗАТРАГИВАЮТСЯ,
НО МОГУТ ВЫСТУПАТЬ ПОСРЕДНИКАМИ»*

Конфигурация интересов вторичных стейкхолдеров обычно сложна, а возможности выявления и вовлечения всех их ограничены либо шкалой времени развития, либо знанием о том, кто они. Во многих случаях вторичные стейкхолдеры могут не обнаруживать свои интересы, пока выполнение проекта не будет идти полным ходом, поскольку часто они не знают об этапах планирования, где их вклад мог бы быть полезным. Это подчеркивает необходимость для внутренних стейкхолдеров выявить всех потенциальных стейкхолдеров и информировать их о возможности высказать свое мнение. Некоторые руководители бассейновых управлений создают обширные базы данных вторичных стейкхолдеров.

Вторичные стейкхолдеры от гражданского общества имеют особое значение с учетом их главной роли в представлении интересов затрагиваемых общин – иногда по просьбе первичных стейкхолдеров, иногда по собственной инициативе. Они могут включать местные или национальные СМИ (которые могут быть частными или государственными), академические институты, общественные движения, ННО и профсоюзы. Их значимость

часто завышается, так как, в отличие от первичных стейкхолдеров, они нередко тесно взаимодействуют, что делает их влияние на процессы развития более весомым. Поэтому в процессах, где участвует много международных финансовых институтов и широко практикуется развитие с участием общественности, эти стейкхолдеры, по-видимому, обладают особой властью.

Тем не менее, назначившие сами себя вторичные стейкхолдеры могут не поддерживать интересы первичных стейкхолдеров, которых они намерены представлять. Кроме того, первичные стейкхолдеры могут не знать вторичных стейкхолдеров, которые официально считаются их представителями. Эти проблемы могут быть частично решены через инклюзивный совместный процесс выявления и вовлечения стейкхолдеров. Это частично гарантирует выявление первичными стейкхолдерами вторичных стейкхолдеров, которые будут представлять их интересы. Аналогично, между первичными и вторичными стейкхолдерами, разделяющими общие интересы, могут создаваться союзы и коалиции.

На самых ранних этапах развития Инициативы по бассейну Нила (ИБН), доноры и правительства признали важность вовлечения стейкхолдеров и организовали Диалог по бассейну Нила, чтобы собрать вместе представителей гражданского общества из всех 10 прибрежных стран (см. пример 3.1).

*«ВТОРИЧНЫЕ СТЕЙКХОЛДЕРЫ ОТ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА
ИМЕЮТ ОСОБОЕ ЗНАЧЕНИЕ ПРИ ПРЕДСТАВЛЕНИИ ИНТЕРЕСОВ
ЗАТРАГИВАЕМЫХ ОБЩИН – ИНОГДА ПО ПРОСЬБЕ ПЕРВИЧНЫХ
СТЕЙКХОЛДЕРОВ, ИНОГДА ПО СОБСТВЕННОЙ ИНИЦИАТИВЕ»*

Пример 3.1 Всесторонний диалог – вовлечение стейкхолдеров в бассейне Нила¹⁶

Инициатива по бассейну Нила (ИБН) направлена на реализацию Общего видения: «достичь устойчивого социально-экономического развития посредством справедливого использования и получения благ от общих водных ресурсов бассейна Нила». Основополагающими принципами совместных действий в бассейне Нила являются совместное использование благ и укрепление доверия – причем важную роль в них играет участие стейкхолдеров.

Участие в ИБН организуется по двум уровням:

- на региональном программном уровне через включение широкого ряда групп стейкхолдеров – от лиц, вырабатывающих политику, и лиц, принимающих решения, до мелкого бизнеса и женщин, рыбаков и фермеров, религиозных групп и молодежи;
- на уровне проектов, где соответствующие стейкхолдеры участвуют в разработке и подготовке через регулярные консультации со стейкхолдерами и процессы информирования общественности.

Кроме того, была создана независимая сеть общественных организаций, чтобы влиять, но в тоже время быть независимой от межправительственной ИБН. Эта сеть, Диалог по бассейну Нила (ДБН),¹⁷ предназначена для учета мнений как первичных, так и вторичных стейкхолдеров в работе ИБН. ДБН выступает в качестве зонтичной организации для национальных общественных организаций в каждой стране бассейна, где Национальные координирующие организации (НКО) контролируют работы Национальных диалоговых форумов (НДФ). Рядом с Секретариатом ИБН в Энтеббе расположен офис ДБН, действующий как секретариат ДБН. Он координирует общее финансирование, административно-техническую поддержку и служит ключевой контактной точкой с Инициативой по бассейну Нила.

3.1.2. Выявление стейкхолдеров

Первым решающим шагом при выявлении стейкхолдеров является создание платформы для анализа, которая определяет категории стейкхолдеров и отображает их относительную власть, влияние, интересы, потенциальный вклад и роль на разных этапах управления. Целью данного процесса является оценка значения каждого стейкхолдера для успеха или провала каждого этапа процесса развития, тем самым, направляя стратегии вовлечения стейкхолдеров.

В таблице 3.1 показан один из таких подходов. Он дает обзор первичных и вторичных стейкхолдеров по территориальному нахождению и интересам на определенном этапе проектного цикла. Эту работу можно выполнить для всех элементов более крупного процесса управления трансграничными водами и затем объединить все для получения общей картины интересов стейкхолдеров.

Вовлечение стейкхолдеров – это континуум от начального развития каналов связи и обеспечения информации до консультаций с общественностью и частным сектором, участия и затем возможно до более сильного и долгосрочного вовлечения через создание партнерств.

На основе таблицы 3.1 можно начать составлять схему – кто, вероятно, будет участвовать, где и как в разных процессах. Определение ключевых интересов стейкхолдеров, отражаемых на разных этапах процессов управления, играет решающую роль для разработки эффективной стратегии вовлечения. Понимание этой динамики позволяет лучше определить категории стейкхолдеров, для которых предназначена конкретная информация и гарантировать эффективность процессов вовлечения с позиции охвата надлежащих групп в надлежащее время.

«ВОВЛЕЧЕНИЕ СТЕЙКХОЛДЕРОВ – ЭТО КОНТИНУУМ»

Таблица 3.1 Отображение стейкхолдеров и их участия на разных этапах проекта, от начального выявления стейкхолдеров вплоть до выполнения проекта

	ЭТАПЫ УПРАВЛЕНИЯ			
	Выявление	Проектирование	Финансирование и Планирование	Выполнение

ПЕРВИЧНЫЕ

Тип первичных стейкхолдеров по географическому расположению и	- Руководители общин затронуты +/- извещены о проектах и программах - Определены руководители местных репрезентативных организаций - Определены/гарантированы представление гендерных групп и национальных меньшинств	- Анализ восприятий и нужд/воздействий на уровне домохозяйств с делением на гендер - Налажена связь с ключевыми группами по уровню доходов и продуман характер их вовлечения в следующие фазы	- Местные представители обеспечивают связь с управлениями, возможно через вторичных стейкхолдеров - Руководители общин включены в обсуждение и обеспечивают вклад в местные мероприятия по управлению	Руководители общин и другие представители выполняют определенную роль в выполнении и управлении, включая мобилизацию местного населения
---	---	--	--	---

ВТОРИЧНЫЕ

Тип вторичных стейкхолдеров по категориям и подкатегориям	• Контактирование с местными общественными группами и организациями общин на разных уровнях по тематическим и географическим интересам • Выявлены группы профильных интересов и налажена с ними связь • Информирование местных властей о предлагаемых мерах по управлению	• Группы профильных интересов (н-р, дикая природа, нищета, гендер, меньшинства) приглашены к выражению своего мнения по предложениям • Профессиональные ассоциации вовлечены в процессы проектирования	• Финансовые организации ожидают результатов более ранних процессов вовлечения, чтобы гарантировать выполнение • Организации, занятые в связанных секторах, приглашены к участию в процессах детального планирования	• Консультанты вовлечены в процесс развертывания программ • Государственные агентства вовлечены в конкретные работы по выполнению, включая обеспечение информации для общественности • Местные и региональные власти работают с подрядчиками из частного сектора по развитию инфраструктуры
---	---	---	---	---

3.1.3 Отображение полномочий и интересов

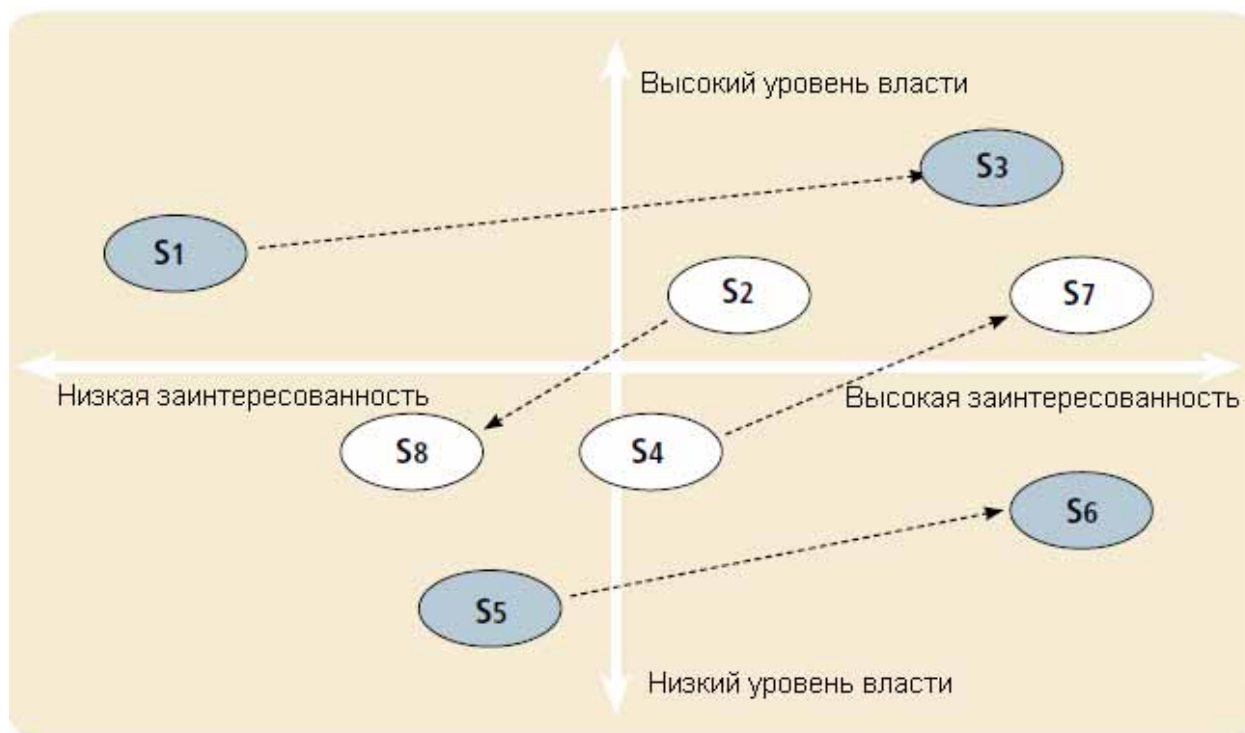
Второй этап – схематичное отображение полномочий и интересов (см. рис.3.1) – может помочь спроектировать возможные варианты вовлечения, включая, когда и как привлекать разные типы стейкхолдеров. Этот вид схематического представления является инструментом консультационных процессов и помогает внутренним стейкхолдерам понять, кто является внешними стейкхолдерами. Он показывает разные траектории интересов и полномочий в ходе процесса управления.

«СХЕМАТИЧНОЕ ОТОБРАЖЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ И ИНТЕРЕСОВ МОЖЕТ ПОМОЧЬ СПРОЕКТИРОВАТЬ ВОЗМОЖНЫЕ ВАРИАНТЫ ВОВЛЕЧЕНИЯ»



Фото 3.1 Его превосходительство Олусегун Обасаньо, Президент Нигерии, на Саммите губернаторов в Даматуре, на котором был подписан План управления водосбором по бассейну реки Комодугу Йобе.

Рис.3.1 Отображение власти и интересов различных групп стейкхолдеров и их траекторий в ходе проекта



От S1 до S3: Эта траектория представляет динамику власти и интересов ключевой группы вторичных стейкхолдеров во время развития управления трансграничными водами в определенном бассейне. На Ниле это может быть интерес ведущей газеты по отдельному проекту плотины или беспокойство и интересы главной национальной ассоциации, работающей по вопросам воздействия на окружающую среду.

От S2 до S8: представляет уменьшение власти и интереса первичного стейкхолдера, возможно в силу изменения планов проекта, а характер и степень интереса снижаются в результате действий вторичного стейкхолдера, который, например, может противостоять выполнению крупномасштабного ирригационного проекта.

От S4 до S7: Наоборот, это растущий интерес и власть группы первичных стейкхолдеров по мере развития программы управления водосборным бассейном в высокогорной зоне формирования стока, возможно подкрепляемые растущей властью и интересами вторичных стейкхолдеров.

От S5 до S6: Эта траектория представляет развитие во времени интереса вторичных стейкхолдеров в компоненте защиты окружающей среды крупномасштабной программы. По мере разворачивания этого интереса его влияние может увеличиваться в силу формирования союзов как с группами первичных стейкхолдеров, так и прочих сетей вторичных стейкхолдеров.

Важно точно знать, что подразумевается под властью в контексте управления трансграничными водами и вовлечения стейкхолдеров.

3.2. Когда и как вовлекать стейкхолдеров

Отображение интересов и влияние стейкхолдеров на разных этапах процессов управления, как показано в табл.3.1 и на рис.3.1, может помочь в определении того, когда и как можно наилучшим образом вовлечь стейкхолдеров в разворачиваемые процессы.

3.2.1 Вовлечение по этапам

Сложность вовлечения стейкхолдеров заключается в комбинации подходов и подэтапов, которые зачастую перекрывают друг друга в зависимости от того, кто вовлекается в процесс, когда и как. Его не следует рассматривать как линейный процесс поиска общего видения, достижения согласия, институционального строительства, выявления интересов и вовлечения.

Финансовые ограничения требуют анализа возможных издержек и выгод от участия стейкхолдеров в разных частях процесса развития. Для определения требований и преимуществ от вовлечения каждой группы стейкхолдеров необходимо спросить на каждом этапе:

- Следует ли обеспечить информацией этих стейкхолдеров сейчас, чтобы привлечь их позже?
- Следует ли обращаться за мнением этой группы по разным подходам управления в процессе проектирования?
- Следует ли эту группу вовлекать более официально в долгосрочном периоде, в ходе всего управления – от проектирования до планирования и выполнения?
- Действительно ли эта группа достаточно важна для результатов развития, чтобы ее сделать полноправным партнером по развитию, фактически частью процесса?

Вопросы, которые можно использовать для оценки различных категорий стейкхолдеров с позиции их возможного вклада, власти/влияния и интереса в связи с разными этапами, включают следующие:

- Имеет ли эта группа влияние и широкое представительство на местном уровне?
- Какова воспринимаемая и возможная степень ее влияния?
- Какое влияние она оказывает на процессы управления?
- Какой вклад (н-р, проникновение в суть, данные и способности управления) она может сделать в процесс и в результаты управления?

Ответы на эти вопросы позволят руководителям оценить разные категории стейкхолдеров на фоне наиболее подходящих методов и времени их вовлечения.

*«ФИНАНСОВЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ ТРЕБУЮТ АНАЛИЗА ИЗДЕРЖЕК И
ВЫГОД ОТ УЧАСТИЯ СТЕЙКХОЛДЕРОВ»*

3.2.2 Пути вовлечения

Для эффективного вовлечения требуется базовый уровень информации для общественности, которая может создать доверие самому процессу и гарантировать, что перспективный процесс развития легко понятен. Это должно позволить стейкхолдерам:

- понять, *почему* они включены на отдельном этапе;
- понять, *как* их вовлечение в качестве получателей информации или полноправных партнеров может отразиться на процессах управления и привести к изменению.

«БАЗОВЫЙ УРОВЕНЬ ИНФОРМАЦИИ ДЛЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ МОЖЕТ СОЗДАТЬ ДОВЕРИЕ САМОМУ ПРОЦЕССУ»

Второй пункт важен при разграничении между пассивным участием и активным участием. Во многих случаях участие является пассивным – через получение информации, и лишь немного каналов предусматривается для активного вовлечения на основе этой информации. Одно только обеспечение информацией зачастую рассматривается как поддержка вовлечения лишь на словах, а не реальная попытка что-нибудь вынести из опыта стейкхолдеров, чтобы помочь сформировать процессы и результаты.

Активное участие дает механизм, при котором за обеспечением информацией следует обратная связь (н-р, консультации, опросы, союзы или даже согласие, основанное на полученной информации). Это предусматривает большую интеграцию интересов и соображений. Однако этот уровень вовлечения требует также устойчивого процесса управления, который может заниматься жалобами, властными интересами, и возможно противоречивыми сообщениями от различных групп стейкхолдеров. Вовлечение на этом уровне становится чем-то вроде брокерской операции. Во многих случаях эти процессы направляются правительством и могут стать сильно политизированными.

«АКТИВНОЕ УЧАСТИЕ ПРЕДУСМАТРИВАЕТ БОЛЬШУЮ ИНТЕГРАЦИЮ ИНТЕРЕСОВ И СООБРАЖЕНИЙ»

Пример 3.2 Информирование и участие по Великим озерам в Северной Америке

Осознавая важность вовлечения гражданского общества на трансграничном уровне в процесс пересмотра Соглашения по качеству воды в Великих озерах, Международная совместная комиссия по Великим озерам (МСК) в партнерстве с мэрами территории бассейна Великие озера - река Св.Лаврентия провела серию из 15 публичных встреч в Канаде и США. На базе этих встреч, веб-диалога, электронных, факсимильных и почтовых сообщений в отчете была обобщена информация от более чем 4100 человек, который был представлен двум правительствам.

Стейкхолдеры выразили свою сильную поддержку целям Соглашения по качеству воды и призвали все уровни правительства активизировать свои усилия по его выполнению. Основные опасения касались воздействия водных инвазивных видов, медленного прогресса в исключении из официального списка Неблагополучных районов, муниципальных стоков и неопределенностей в отношении потенциального воздействия изменения климата. Стейкхолдеры потребовали усилить обеспеченность информацией и образование общественности по вопросам экосистемы Великих озер и дальнейшего их вовлечения в процесс пересмотра.

Процесс вовлечения стейкхолдеров также наращивается на национальном уровне, на уровне штатов или провинций региона Великих озер. США недавно привлекли общественность к участию в выработке стратегии по восстановлению и охране Великих озер в рамках Регионального сотрудничества по Великим озерам, а в марте 2007 года начался трехмесячный процесс общественных консультаций в рамках Канадского соглашения по Онтарио от 2007 года, которое будет учитывать экосистему бассейна Великих озер.

Примеры уровней вовлечения:

Информирование

Цели и задачи управления трансграничными водами должны быть широко распространены. Односторонний поток реальной информации может повысить информированность о текущих и будущих процессах, стимулировать обсуждение по достоинствам и недостаткам разных подходов и инициировать реакцию от и внутри гражданского общества. Информирование должно помочь в процессе установления второй фазы вовлечения. Информацию следует распространять на основе консультаций через различные форумы, как например публичные встречи, информационно-просветительные кампании, веб-диалоги и статьи в национальных СМИ, тем самым, повышая осведомленность и участие стейкхолдеров.

Консультирование

В ходе консультаций стейкхолдерам не только предоставляется информация, но и выясняется их мнение для оценки полных затрат и выгод от проектов по управлению и освоению водных ресурсов. Степень консультирования будет определяться частично уровнем заинтересованности, а также исходить из выявления стратегических стейкхолдеров и вовлечения влиятельных кругов – возможно за пределами бассейна.

Участие

Необходимость в реальном участии конкретных групп стейкхолдеров зачастую становится очевидной через выявление стратегических стейкхолдеров и/или процесс консультаций. Если имеет смысл дальнейшее вовлечение, то конкретные группы, например, могут быть вовлечены в процессы проектирования (на ранней стадии управления) или в процессы выполнения, возможно как часть консультативного органа.

Партнеры по развитию

Полноправное партнерство по развитию в процессах управления трансграничными водами подразумевает согласованное множество целей, выходов и задач. На этом уровне вовлечения стейкхолдеры вводятся в процессы развития, вероятно через форумы стейкхолдеров, рабочие группы или наблюдательные комитеты.

*«ИНФОРМАЦИЮ СЛЕДУЕТ РАСПРОСТРАНЯТЬ НА ОСНОВЕ
КОНСУЛЬТАЦИЙ ЧЕРЕЗ РАЗЛИЧНЫЕ ФОРУМЫ»*

3.2.3 Вовлечение гражданского общества

Особую важность представляет плановое вовлечение гражданского общества. В этом процессе необходимо избегать ощущения кооптирования (в частности правительством) и позволить гражданскому обществу сохранить автономию, а именно, чтобы оно само смогло выбирать, принимать участие или нет, без каких-либо санкций. Это важно с позиции легитимности и для гарантии, что потенциально важные, но относительно бесправные стейкхолдеры не отговариваются от участия.

*«ПРИ ВОВЛЕЧЕНИИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА НЕОБХОДИМО
ПОЗВОЛИТЬ ЕМУ СОХРАНИТЬ АВТОНОМИЮ»*

В таблице 3.2 показаны разные этапы процесса управления трансграничными водами и возможности для привлечения гражданского общества.

Данный процесс должен определять реальные цели и выполнимые задачи и давать правдивые оценки издержек и благ от вовлечения на регулярной основе. Циклически

реагируя на полученную информацию и на то, как она получена, руководители могут гарантировать, что данный процесс сам по себе становится динамичным и гибким. В некоторых случаях, например, как в случае Диалога по бассейну Нила, могут быть созданы организационные структуры для обеспечения бассейновой сети для вовлечения гражданского общества, которые будут быстро реагировать на приглашения к участию и в то же время будут достаточно жесткими для установления своей собственной повестки дня по вовлечению (см. пример 3.1).

3.2.4 Вовлечение третьих сторон

Поддержка от третьей стороны может помочь в развитии совместных трансграничных организаций, включая те организации, которые могут обеспечить вовлечение стейкхолдеров. В условиях высокоразвитых организаций такой необходимости может и не быть, но в сложных речных бассейнах, где развитие организаций на национальном уровне, не говоря уже о трансграничном уровне, может находиться в зачаточном состоянии, третья сторона может оказать огромную помощь. Кроме того, в сложных политических средах, где имеет место скрытая и явная политическая напряженность между прибрежными государствами, международная третья сторона, принимаемая всеми прибрежными государствами, может сыграть решающую роль в выполнении процессов управления трансграничными водами.

Поддержка третьей стороны может помочь оформить обсуждения и подходы вокруг вовлечения стейкхолдеров, включая привнесение опыта других речных бассейнов. Она может быть также важной для финансирования начальных этапов вовлечения стейкхолдеров (см. табл.3.3).

«ПОДДЕРЖКА ТРЕТЬЕЙ СТОРОНЫ МОЖЕТ ПРИВНЕСТИ ОПЫТ ДРУГИХ РЕЧНЫХ БАССЕЙНОВ»

Такие организации, как Всемирный банк, Программа развития ООН (ПРООН), Европейский Союз (ЕС), Глобальное водное партнерство (ГВП) и IUCN могут оказать существенное политическое влияние для стимулирования вовлечения стейкхолдеров и преодоления особенно трудноразрешимых проблем, связанных с вовлечением. Наиболее важно, что третья сторона часто может быть полезной в налаживании необходимых связей между региональными управляющими трансграничных вод, обеспечивая альтернативные политические варианты и содействуя процессам вовлечения стейкхолдеров.

Таблица 3.2 Структурные роли гражданского общества на разных этапах процесса управления трансграничными водами

ЭТАПЫ ПРОЦЕССА	ВОЗМОЖНАЯ РОЛЬ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА
Этап инициирования	Гражданская дипломатия между соседними группами; построение диалога через сети групп гражданского общества на региональном уровне
Институциональное управление	Наблюдатели на основных заседаниях; развитие сетей для обеспечения вклада в разработку политики и сбор данных
Выполнение программы	Наращивание потенциала, независимый мониторинг процесса; помощь в привлечении идей и реагировании на воздействие со стороны местных общин
Инвестиции в водохозяйственные сооружения	Выполнение и софинансирование, по необходимости; обеспечение технической экспертизы при строительстве сооружений для регулирования стока, включая оценки социально-экологического воздействия

Источник: ODI/ARCADIS/EuroConsult, 2001.¹⁸

Таблица 3.3 Поддержки от международных третьих сторон

ЭТАПЫ ПРОЦЕССА	ВОЗМОЖНАЯ РОЛЬ МЕЖДУНАРОДНОЙ ТРЕТЬЕЙ СТОРОНЫ
Этап инициирования	Продвигать, координировать и поддерживать инициативы организаций для выявления и вовлечения стейкхолдеров в региональное управление водными ресурсами; выступать в качестве арбитражной инстанции при возникновении споров; способствовать осведомленности о принципах справедливости, прозрачности, участия и «хорошего руководства», включая концепции совместного использования благ
Институциональное управление	Независимый мониторинг процесса вовлечения стейкхолдеров, включая ключевые вопросы подотчетности, участия, легитимности и представительства; дальнейшее развитие согласованных концепций справедливого распределения благ
Выполнение программы	Разработать нейтральные стандарты и общие инструменты выявления стейкхолдеров и содействия стейкхолдерам по конкретным вопросам управления ресурсом.
Инвестиции в водохозяйственные сооружения	Предоставление финансирования для более слабых прибрежных государств и вовлечение групп стейкхолдеров в конкретные инвестиционные проекты.

Источник: ODI/ARCADIS/EuroConsult, 2001.¹⁹

3.3 Дорожная карта для процесса вовлечения

Развитие чувства сопричастности к процессам управления водой у стейкхолдеров бассейна, возможно, является первейшим вызовом для любой трансграничной организации. Наднациональное управление может способствовать развитию чувства сопричастности у прибрежных государств. Однако регионализация управления водой, возможно, вызывает большую озабоченность среди отдельных групп стейкхолдеров. При таких обстоятельствах особенно важно вовлекать гражданское общество на региональном уровне.

«ОСОБЕННО ВАЖНО ВОВЛЕКАТЬ ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ»

Надлежащее вовлечение всех стейкхолдеров и, в частности, групп гражданского общества необходимо для укрепления доверия, развития чувства сопричастности и обеспечения устойчивости процессов управления трансграничными водами.

На рис.3.2 дан обзор процесса выявления и вовлечения стейкхолдеров, который может быть применен на разных уровнях трансграничных речных бассейнов – от местного до регионального (при этом, понимая, что на разных уровнях имеются частичные наложения и взаимозависимости). Данная схема направлена на обеспечение эффективного выявления и вовлечения всех стейкхолдеров в пределах трансграничного бассейна в управление этим бассейном.

Рис. 3.2 Этапы выявления стейкхолдеров, отображение интересов стейкхолдеров и оценка процесса





Правовая основа трансграничного сотрудничества

Для интегрированного управления водными ресурсами, процессов, обеспечивающих скоординированную эксплуатацию и управление водными, земельными и связанными с ними ресурсами на уровне речного бассейна²⁰ необходима эффективная правовая основа с четкими правилами и процедурами. Роль закона важна на всех этапах планирования, проектирования и создания водохозяйственных систем. Необходимо рассмотреть круг таких правовых вопросов, как собственность на воду, распределение обязанностей, возможные ущербы от действий и использования одним государством, механизмы сотрудничества между прибрежными государствами, распределение и ограничения для различного использования, и методы мирного урегулирования споров. Применение соответствующей правовой основы обеспечивает эффективное управление и помогает избежать или разрешить конфликты между конкурирующими водопользователями с разными интересами.

«СООТВЕТСТВУЮЩАЯ ПРАВОВАЯ ОСНОВА ОБЕСПЕЧИВАЕТ РАЦИОНАЛЬНОЕ И ЭФФЕКТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ ВОДНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ»

Эта правовая проблема, уже сейчас трудно разрешимая внутри одного государства, становится еще более сложной, когда водные ресурсы разделены международными границами. В таких случаях успешно управляемая система не может быть создана на основе правил одного государства. Она должна быть разработана при участии всех заинтересованных государств. Кроме того, поскольку река или озеро могут служить границей или пересекать ее, или и то и другое, правовая база для трансграничных водных ресурсов должна быть адаптирована к различным ситуациям.

4.1 Правовая основа для управления трансграничными водами

Водное законодательство является стержнем управления трансграничными водами. Оно должно быть создано и должно применяться на всех уровнях: международном, национальном и местном. Отношения между государствами, совместно использующими воду, регулируются на международном уровне посредством развивающейся системы международного закона о пресной воде, базирующегося на международных договорах, декларациях, нормах обычного права и основных принципах международного права.

На национальном и местном уровнях международный закон о пресной воде необходимо трансформировать в конкретные права и обязанности физических лиц и организаций внутри государства. Это достигается через национальное и местное водное законодательство, которое создается для исполнения международного. Международный закон вместе с этими национальными и местными законами образуют юридическую основу для управления трансграничными водами.

*«ВОДНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ДОЛЖНО СУЩЕСТВОВАТЬ И
ПРИМЕНЯТЬСЯ НА ВСЕХ УРОВНЯХ: МЕЖДУНАРОДНОМ, НАЦИОНАЛЬНОМ И
МЕСТНОМ»*

4.1.1 Международные договоры и соглашения, в которых кодифицированы правовые принципы и нормы обычного права

Для того чтобы понять сегодняшний режим правового регулирования в области трансграничных водных ресурсов, руководители водного хозяйства должны проанализировать существующие международные, имеющие законную силу, договоры.

Существующие договоры различаются по своему географическому охвату, области основного применения и набору положений и институциональных рамок. Что касается географического охвата, то в прошлом был разработан ряд глобальных, многосторонних, двусторонних и бассейновых договоров (см. Бокс 4.1). Ранние международные договоры предназначены были, главным образом, для судоходства. Более поздние договоры включали в себя регулирование в сфере управления водными ресурсами для других целей, как, например, орошения, промышленного производства или борьбы с паводками. В самых последних договорах делается попытка использовать комплексный подход в интересах охраны окружающей среды и соблюдения справедливости. При оценке существующего режима правового регулирования по трансграничным водам, необходимо исследовать имеются ли текущие международные договоры, применительно к водным ресурсам, о которых идет речь, и как они влияют на управление ими.

Бокс 4.1 Виды международных договоров

Конвенция ООН о праве несудоходных видов использования международных водотоков – это соглашение на глобальном уровне, которое сосредоточено на управлении международными водотоками, их сохранении и использовании для целей, отличных от судоходства. Несмотря на то, что этот договор еще не вступил в силу, т.е. не является обязательным ни для одной из стран, он играет важную роль в кодифицировании ряда принципов и правил, служащих в качестве руководства к установлению режима управления для совместно используемых водных ресурсов.

Пересмотренный протокол по совместно используемым системам водотоков в Сообществе развития Юга Африки или Конвенция ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер являются примерами *региональных* договоров, касающихся международных водных ресурсов. Охватывая территории членов Экономической комиссии ООН для Европы, Соединенные Штаты и Канаду, Конвенция ООН по воде нацелена на сохранение совместно используемых водных ресурсов посредством схемы, при которой могут составляться определенные протоколы (например, Протокол 1999г. по воде и здоровью), а также заключаться бассейновые договоры.

Во многих международных речных бассейнах были достигнуты договоренности об учреждении трансграничных комиссий со специальными полномочиями по управлению совместными водными ресурсами. В качестве примеров можно привести Конвенцию по защите Рейна, Конвенцию по сотрудничеству в отношении защиты и устойчивого использования реки Дунай, Договор о сотрудничестве по устойчивому развитию бассейна реки Меконг и Протокол по устойчивому развитию бассейна озера Виктория.

Ошибка! Ошибка связи.

Международные договоры играют значительную роль в управлении трансграничными водами, поскольку во время их заключения странам предоставляется возможность найти компромисс между различными интересами и кодифицировать четкие правила, принципы и процедуры по совместному использованию вод и выгод от развития водных ресурсов.

Международные договоры не помогают избежать споров между государствами, которые используют совместную воду. Тем не менее, они совершенно необходимы для определения «правил игры», которые повышают правовую безопасность и уменьшают вероятность возникновения споров между государствами из-за воды.

Не каждый общий бассейн подпадает под международное соглашение и не так много существующих договоров является надежной правовой основой для интегрированного управления водными ресурсами. В развитых странах было заключено множество международных договоров по регулированию деятельности в общих бассейнах. К примеру, в Европе есть 4 бассейна, в которых расположено от 4 и более стран, деятельность которых регулируется, по меньшей мере, 175 договорами. В то время как некоторые из этих договоров обновлены, остальные более ранние договоры не охватывают область применения современных договоров. В развивающихся странах регулирование совместных водных ресурсов не является общим. К примеру, у Африки есть обширная и сложная система речных бассейнов, однако относительно небольшое количество договоров касается их использования. Поэтому, приоритетами для управляющих водным хозяйством и лиц, принимающих решения, должны быть:

- разработка договоров для тех международных водных ресурсов, которые еще не охвачены договором, и
- пересмотр существующих договоров с тем, чтобы обеспечить интегрированное, устойчивое и справедливое управление водой, в том числе достаточную гибкость в реагировании на изменения или непредвиденные обстоятельства (например, неопределенность в изменении климата).

4.1.2 Нормы обычного права, общие принципы права и «мягкое право» (правовые нормы, не носящие обязательного характера): поиск юридических норм при отсутствии международных договоров

При отсутствии международного договора, государства могут использовать нормы обычного права, общие принципы права и необязывающие юридические инструменты и инициативы с тем, чтобы определить правовые отношения между соседними странами.

Нормы обычного права создаются в процессе последовательного повторного применения определенных видов практики, которые государства признают в качестве обязательных при использовании общих вод, ведении переговоров по международным соглашениям, реализации схем управления на местах, или урегулировании споров и конфликтов по трансграничным водам. Нормы обычного права (т.е., правило *pacta sunt servanda*, которое означает, что договоры должны исполняться) – это обязательные к исполнению нормы публичного международного права. Хотя они не обязательно фиксируются государствами в отношении управления совместного используемыми водами, эти нормы применяются ими, поскольку они рассматриваются в качестве юридических обязательств.

Использование общих юридических принципов международного права является средством заполнения пробелов в международных договорах, которые еще не ликвидированы в процессе развития норм обычного права. Эти принципы заимствованы у местного законодательства или международного прецедентного права и представляют собой процессуальные нормы, основание и отправление правосудия, которые являются общими в основных законодательствах. Нормы обычного права и общие принципы права привели к разработке материально-правовых и процессуальных норм, с помощью которых государства координируют свои различные экономические, социальные и экологические интересы.

«ПРИ ОТСУТСТВИИ МЕЖДУНАРОДНОГО ДОГОВОРА, ГОСУДАРСТВА МОГУТ ИСПОЛЬЗОВАТЬ НОРМЫ ОБЫЧНОГО ПРАВА, ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ ПРАВА И НЕОБЯЗЫВАЮЩИЕ К ИСПОЛНЕНИЮ ЮРИДИЧЕСКИЕ ИНСТРУМЕНТЫ»

В отличие от международных договоров, нормы обычного права или принципы международного права, инструменты, такие, как декларации, кодекс поведения, руководства или заявления международных конференций на высоком уровне, не являются обязательными для исполнения и ни к чему не обязывают государства (см. Бокс 4.2). Юридические принципы, отраженные в этих инициативах, скорее являются «мягким правом», а не законом. Мягкое право может быть использовано государствами для разработки и проверки новых правовых норм, перед тем, как они станут обязательными, или как потенциальный ресурс, идеи которого можно позаимствовать для ведения переговоров по новым трансграничным схемам управления.

Процессы по разработке мягкого права придают ему особую значимость. Такие необязывающие юридические инструменты созданы благодаря конференциям, подобным Всемирному водному форуму, или инициативам, наподобие Глобального водного партнерства (ГВП), являющимися более динамичными, нежели традиционные международные процессы законотворчества и часто более тесно связаны с обществом. Эти форумы привлекли широкий круг действующих лиц: от научных организаций и академических специалистов, до ННО и промышленности, а также правительственных организаций. Каждый может повлиять на разработку мягкого права, представляя свои политические пристрастия или результаты научных исследований огромной аудитории, лоббируя государства проводить определенную политику или даже непосредственно создавая инструменты мягкого права.

Несмотря на огромное значение, мягкое право не заменяет обязательных норм международного закона о пресных водах. Оно скорее играет роль дополнения при создании, обеспечении или интерпретировании появляющегося международного законодательства для совместно используемых водных ресурсов

*«ИНСТРУМЕНТЫ МЯГКОГО ПРАВА МОГУТ БЫТЬ ИСПОЛЬЗОВАНЫ ДЛЯ
РАЗРАБОТКИ И ПРОВЕРКИ НОВЫХ ПРАВОВЫХ НОРМ ДЛЯ УПРАВЛЕНИЯ
ТРАНСГРАНИЧНЫМИ ВОДАМИ»*

Бокс 4.2 Необязывающие инструменты и совместное управление водными ресурсами

В 1966 г. Ассоциация Международного Права (ILA) - неправительственная организация - приняла Хельсинские Правила пользования водами международных рек. Это один из первых и наиболее часто цитируемых текстов, в котором систематизируются принципы международного права по пресной воде. Хотя Ассоциация международного права не имеет права устанавливать имеющие обязательную силу правила, Хельсинские правила можно считать важной основой, используемой другими организациями и инициативами для дальнейшего развития международного права по пресной воде. В начале 1980-х гг., Комиссия международного права (ILC) - орган ООН с мандатом по кодификации норм международного права - начала оценивать развитие международного законодательства для водотоков и разработала комплекс проектных статей, использованных позднее в качестве основы для окончательной доработки Конвенции ООН по воде от 1997 года.

Дублинская конференция по проблемам воды и окружающей среды в 1992 году приняла Дублинское заявление по водным ресурсам и устойчивому развитию, которое оказало влияние на Конференцию Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро в 1992 году и Повестку 21, за счет выдвижения на первый план необходимости использования более всеобъемлющего и комплексного подхода к управлению водными ресурсами в целях устойчивого развития. В одном из четырех принципов заявления содержится призыв к "... управлению водными ресурсами, основанному на подходе, который предусматривает участие пользователей, планирующих органов и лиц, принимающих решения на всех уровнях". Несмотря на свой юридически необязательный характер, такие заявления служат примером передового опыта и образцом надлежащего управления.

4.1.3 Нормы обычного права применительно к справедливому использованию: от абсолютного территориального суверенитета к справедливому использованию

"Справедливое использование" является одной из наиболее важных норм обычного права для регулирования совместно используемых водных ресурсов. Оно является реакцией на недостатки других подходов, таких, как «право первого использования» или абсолютное территориальное верховенство, которые предоставляют исключительные права на воду прибрежным государствам. Применение подхода «первого использования» означает, что прибрежное государство, стоящее первым в списке присваивающих водные ресурсы (например, осуществляя отвод воды), приобретает законное право на дальнейшее использование воды, не взирая на требования всех остальных прибрежных стран. «Обратная сторона медали» заключается в том, что сохранение и неиспользование воды дает другим государствам шанс получить исключительное право. Это создает среди государств опасение, что они рискуют потерять права на воду, что является препятствием для совместного использования ресурсов и способствует гонке эксплуатации по принципу «как можно быстрее и как можно больше».

Территориальный суверенитет опять-таки утверждает, что каждое государство суверенно на пространстве, находящемся под его юрисдикцией. Это означает, что оно в принципе имеет право на использование всех природных ресурсов, расположенных на его территории, по своему усмотрению. Безраздельное распоряжение ресурсами, однако, невозможно, если они принадлежат также другому, такому же суверенному государству, претендующему на их использование для удовлетворения собственных нужд. По сути это конфликт взаимоисключающих прав, когда каждое государство настаивает на своем праве полного владения и отвергает любые компромиссы.

Для того, чтобы избежать такой конкуренции и споров по поводу использования воды, которые могут повлиять на количество и качество общих водных ресурсов, и добиться во всем наилучшего результата, государствам необходимо сотрудничать и учитывать интересы друг друга. В связи с этим все чаще говорится о том, что государство имеет не только право на использование своих природных ресурсов, но и обязанность не наносить значительный ущерб другим государствам при использовании своих ресурсов. Эта концепция привела к разработке норм обычного права на справедливое использование.

*«ДЛЯ ТОГО, ЧТОБЫ ИЗБЕЖАТЬ СПОРОВ ПО ПОВОДУ
ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ВОДЫ, ГОСУДАРСТВАМ НЕОБХОДИМО
СОТРУДНИЧАТЬ И УЧИТЫВАТЬ ИНТЕРЕСЫ ДРУГ ДРУГА».*

В основе справедливого использования лежит идея о равноправии. Равноправие не нужно путать с равным распределением общих водных ресурсов между прибрежными государствами. Наоборот, для этого требуется лишь признать и сбалансировать целесообразное использование государствами общих водных ресурсов и выгод от этого использования. Для этого надо решить два вопроса: а) идентифицировать те направления использования воды, которые являются обоснованными, и, следовательно, которые необходимо сбалансировать; и б) оценить, какой вид использования является приоритетным.

*«РАВНОПРАВИЕ НЕ НУЖНО ПУТАТЬ С РАВНЫМ РАСПРЕДЕЛЕНИЕМ
ОБЩИХ ВОДНЫХ РЕСУРСОВ»*

Признание целесообразности использования

Поскольку общие водные ресурсы достаточно разнообразны, невозможно заранее определить какое из всех возможных использований будет целесообразным. Использование государством водных ресурсов может быть в одном случае целесообразным, а в другом - нет. Однако, несмотря на эту неопределенность, правило "справедливого использования" имеет практическое значение. В то время как решение о том, что является целесообразным, зависит от конкретных обстоятельств, метод принятия такого решения очевиден. Как выгоды, так и затраты конкретного вида использования должны быть приняты во внимание:

- Если использование наносит значительный ущерб одному из государств, такое использование будет определено как нецелесообразное. Однако важно понимать, что это не должно служить строгим запретом на любой трансграничный ущерб. Наоборот, в зависимости от обстоятельств, определенный уровень ущерба соседним государствам (будь то неэффективное использование или загрязнение водных ресурсов), все-таки может быть приемлемым до тех пор, пока государство действует с должной осмотрительностью и делает все возможное для того, чтобы исключить вредное воздействие.
- Если использование не наносит вреда или нет значительного ущерба, обычные нормы и не имеющие обязательной силы правовые документы могут помочь проанализировать, что является рациональным (см. Бокс 4.2).

Основополагающие документы и инструменты из области мягкого права устанавливают определенные стандарты, которые могут меняться и развиваться с течением времени. Например, государствам предлагается избегать неустойчивой эксплуатации водных ресурсов, а также обеспечить адекватное снабжение водой хорошего качества всех людей при сохранении экосистемных услуг. Эти стандарты, однако, должны рассматриваться с учетом технических и финансовых возможностей государства. Это значит, что "обоснованность" не обязательно означает наилучшее возможное использование.

Уравновешивание целесообразных видов использования

Как только становится ясно, какое использование можно рассматривать в качестве целесообразного, необходимо также решить, как сбалансировать противоречащие друг другу виды использования. Выгода, которую одно государство получает от конкретного использования, всегда должна оцениваться по сравнению с убытком и уровнем ущерба, причиненным другому государству. Каким образом взвесить эти интересы - зависит опять-таки от конкретных обстоятельств. Определенные потребности могут быть приоритетными при определенных обстоятельствах, и наоборот - они менее приоритетны в другом контексте.

Конвенция ООН от 1979 г. о праве несудоходных видов использования международных водотоков является руководством по факторам, которые должны быть приняты во внимание при согласовании целесообразного использования общих водных ресурсов. К таким факторам (хотя это и не исчерпывающий перечень) относятся:

- географические, гидрографические, гидрологические, климатические, экологические и другие природные факторы;
- социальные и экономические потребности государств;
- численность населения, зависящего от водного объекта в каждом государстве;
- влияние одного или нескольких видов использования водотока на его режим;
- существующее и потенциально возможное использование водотока;
- охрана, защита, освоение и экономное использование водных ресурсов водотока и стоимость мероприятий для этих целей;
- наличие равнозначных альтернатив данному запланированному или существующему виду использования.

Ни у одного вида использования нет преимущества перед другими видами, однако особое внимание должно уделяться жизненно важным потребностям человека. Эти потребности человека не следует понимать как исключительно экономические и социальные. Защита общих водных экосистем может быть также непосредственно связана с обеспечением жизненно важных потребностей человека в стране, и, следовательно, может перевесить экономические интересы.

На практике, требование, чтобы интересы государства были "всего лишь" сбалансированы, имеет другой скрытый смысл. Международный закон не дает прибрежным государствам права вето на эксплуатацию водных ресурсов другими прибрежными государствами. Государства, тем не менее, должны сотрудничать (см. раздел 4.2), что обязывает их принимать во внимание претензии друг друга.

Роль ННО и общественных организаций (ОО) в процессе

ННО и общественные организации (ОО) могут играть важную роль в определении того, какие виды использования являются целесообразными и как они могут быть сбалансированы. Они могут влиять на общее развитие "мягкого права", и, таким образом, на стандарты, которые описывают "целесообразность". При представлении интересов различных групп стейкхолдеров, они могут иметь мандат на повышение осведомленности по конкретным вопросам. Благодаря своей деятельности по защите интересов, они могут обеспечить выдвижение на первый план этих интересов во время процесса их уравнивания. Эти мандаты, однако, требуют, чтобы к участию общественности относились всерьез.

4.2 Международный закон на практике: как выполняется международное законодательство на международном, национальном и местном уровнях

На международном уровне

Когда имеешь дело с нормами международного права на практике, необходимо иметь в виду ряд характерных особенностей. Основные источники международного права - договора, и их положения - не сразу становятся обязательными для государства. После подписания, текст договора проходит дополнительную процедуру: ратификацию, принятие договора или присоединение к нему.

Этот процесс дает официальное разрешение или одобрение договора, как правило, через принятие национальным законодательным органом и включение положений договора в национальное законодательство. Кроме того, для вступления договора в силу, в нем могут быть указаны другие требования (например, ратификация определенным количеством других партий).

Для того, чтобы международное водное право стало эффективным на практике, государства должны договориться о механизмах урегулирования споров, а также инструментах давления при его несоблюдении.

**«МЕЖДУНАРОДНЫЕ ДОГОВОРА И ИХ ПОЛОЖЕНИЯ НЕ СРАЗУ
СТАНОВЯТСЯ ОБЯЗАТЕЛЬНЫМИ ДЛЯ ГОСУДАРСТВА»**

Обязательства в рамках международного права являются лишь полезным политическим инструментом, если государства на самом деле их соблюдают. В этой связи важно определить, кто соблюдает, а кто - нет. Поскольку международные суды (например, Международный суд ООН) уже существуют, они в состоянии интерпретировать закон и принимать решения только тогда, когда участвующие страны соглашаются передать свои дела на их рассмотрение. При отсутствии независимого "мирового суда", важно, чтобы государства согласовали в международном договоре, или в специальном документе,

механизм урегулирования споров в случае возникновения конфликта. Кроме того, государства должны договориться об адекватных средствах для приведения в исполнение решения, принятого таким органом; принцип добросовестности является единственной гарантией того, что государство будет придерживаться решения международного суда.

Даже если решения и соблюдаются, международное право по-прежнему регулирует только права и обязанности между государствами или между государствами и международными организациями; оно не регулирует отношения между государствами и частными лицами, или между самими частными лицами. Поэтому, государства должны обеспечить выполнение международного права на всех уровнях: на международном уровне, когда государства сотрудничают и придерживаются своих обязательств; на национальном уровне, когда международное право включено в национальное законодательство, обозначая обязанности и права отдельных лиц; а также на местном уровне, когда национальные законы применимы к обществу.

На национальном и местном уровнях

Применение международно-правовой базы на национальном и местном уровнях может быть достигнуто только при наличии гибкости, что позволяет осуществлять различные ответные меры в соответствии с национальными условиями. Проблема, однако, заключается не только в гибкости, но также и в точности и последовательности, чтобы избежать неоднозначности в толковании и применении международно-правовой базы. Другими словами, необходимая гибкость не должна ставить под угрозу правовую безопасность, для чего требуется некоторая степень предсказуемости.

«НЕОБХОДИМАЯ ГИБКОСТЬ НЕ ДОЛЖНА СТАВИТЬ ПОД УГРОЗУ ПРАВОВУЮ БЕЗОПАСНОСТЬ, ДЛЯ ЧЕГО ТРЕБУЕТСЯ ПРЕДСКАЗУЕМОСТЬ»

Лица, принимающие решения на всех уровнях, могут добиться согласованности и правовой безопасности различными путями. Они могут начать регулярный диалог для обсуждения стратегий и законодательных подходов, или пойти дальше по пути согласования стратегий, а также правовых и институциональных режимов. Последнее, однако, возможно только в исключительных случаях, таких, как Европейский Союз, когда достаточно политической воли для согласования и сближения между государствами. Там, где такая политическая воля отсутствует, более реалистичная мера безопасности должна включать определенные требования к выполнению обязательств по международному договору в самом договоре. Например, договор может включать положения о признании определенных границ или стандартов технологии в качестве основы для использования в национальных законах. В большинстве случаев, этот подход является более реалистичным и легким для применения, чем согласование национальных стратегий или законов.

Другая проблема касается необходимых институциональных рамок. Фрагментация обязанностей между различными учреждениями, как внутри государств, так и между прибрежными государствами, должна быть преодолена в целях укрепления совместной эксплуатации общих водных ресурсов. Этого можно добиться только путем создания эффективных механизмов координации как внутри государства, так и на межгосударственном уровне. Одним из вариантов является создание координационного центра в министерстве, ответственном за водную сферу, который будет осуществлять организацию и координацию внутри страны (среди различных отраслевых министерств, которые имеют отношение к развитию водных ресурсов), а также перекрестное сотрудничество (между различными странами и международными организациями).

«НЕОБХОДИМО ПРЕОДОЛЕТЬ ФРАГМЕНТАЦИЮ ОБЯЗАННОСТЕЙ МЕЖДУ РАЗЛИЧНЫМИ УЧРЕЖДЕНИЯМИ»

Роль ННО и общественных организаций (ОО) в процессе выполнения на национальном и местном уровнях

В реализации международных правовых рамок на национальном и местном уровнях должны участвовать не только политики и руководители, принимающие решения. Участие ННО и общественных организаций также имеет большое значение. Они должны участвовать, чтобы помочь обеспечить одобрение планов управления трансграничными водными ресурсами местными стейкхолдерами, которые будут подвержены влиянию этих планов в наибольшей степени, поскольку эти стейкхолдеры должны будут осуществлять их на местах, а также обеспечить информированность стейкхолдеров и предоставить им эти планы. Формы участия ННО и ОО могут варьировать от организации диалога на тему о том, как реализовать международно-правовую базу в различных государствах, до активного участия в этих дискуссиях, с тем, чтобы повлиять на их результаты, и даже до поддержки или мониторинга осуществления процессов в целях обеспечения соблюдения международного законодательства (см. главу 3).

Осуществление международно-правовой базы на национальном и местном уровне требует тесного сотрудничества между странами, а также всеми другими заинтересованными сторонами, включая гражданское общество и частный сектор.

4.3 Создание новых международных договоров по управлению общими водными ресурсами

Принимая во внимание важность международных договоров для установления правовых рамок трансграничных водохозяйственных систем, а также имея в виду необходимость разработки новых или совершенствования существующих договоров по общим водным ресурсам, руководителям водного хозяйства необходимо понять, какие вопросы должны быть рассмотрены в международном договоре и каким образом вести переговоры по такому договору.

«КОГДА ПЕРЕГОВОРЫ ЗАТРУДНИТЕЛЬНЫ, МОЖЕТ ПОМОЧЬ ПОСРЕДНИЧЕСТВО И ПОДДЕРЖКА ТРЕТЬЕЙ СТОРОНЫ»

4.3.1 Ведение переговоров по трансграничным водам

Как только государства осознали необходимость в международном договоре, его содержание должно стать предметом переговоров. При разработке двусторонних договоров может быть достаточно существующих дипломатических каналов без необходимости проведения переговоров между официальными лицами. Хорошие дипломатические отношения увеличивают вероятность того, что режим интегрированного управления может быть установлен. Но если отношения между государствами напряженные или существуют неразрешенные спорные вопросы (например, территориальные споры), это снижает их желание и готовность к сотрудничеству. В таких случаях, когда переговоры затруднительны, может помочь посредничество и поддержка третьей стороны.

При подготовке многосторонних договоров переговоры становятся еще труднее. Этот процесс может быть упрощен путем проведения переговоров в форме таких форумов

международных организаций, как Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций, региональное рамочное сотрудничество как ЕЭК ООН, или специальная конференция, организованная для рассмотрения конкретного вопроса. В целях разработки первого варианта, необходимо создать рабочие группы из технических и юридических экспертов под эгидой учреждений или накануне конференции. Хотя им не хватает властных полномочий, чтобы официально обязать свои государства, эти специалисты могут быть более гибкими при согласовании предварительного текста договора.

*Пример 4.1 Посредничество и помощь в ведении переговоров
по Договору о водах реки Инд²¹*

Для того, чтобы сделать Договор по водам реки Инд работающим, одним из ключевых элементов в процессе подготовки к его подписанию была посредническая роль Всемирного банка в сближении сторон и мобилизации необходимого финансирования.

В 1951 году Всемирный банк был приглашен в качестве посредника между Индией и Пакистаном в их усилиях по согласованию договора. Двусторонние переговоры до этого не были плодотворными. Ранее был достигнут прогресс в согласовании процедур, общности интересов и общего объема имеющихся в наличии водных ресурсов и обсуждаемых ресурсов. Тем не менее, противоречивые требования обеих государств завели в тупик. В 1954 году Всемирный банк предложил поделить все реки между Пакистаном и Индией: западные реки (Инд, Джелум и Ченаб) - Пакистану, а восточные (Рави, Биас и Сатледж) - Индии. Это предложение было в итоге принято обеими сторонами.

Однако, чтобы распределение воды между двумя странами было справедливым, Пакистан должен был инвестировать значительные средства в систему каналов, водозаборных сооружений и плотины. Всемирный банк оказал поддержку сторонам путем проведения переговоров о совместном финансировании основных строительных работ, и привлек 900 млн. долл. США со стороны международного сообщества в дополнение к обязательству Индии внести еще 174 млн. долл. США. Способность Всемирного банка привлечь финансирование при том положении дел имела решающее значение для окончательного устранения обеспокоенности у Пакистана.

Договор по водам реки Инд был подписан 19 сентября 1960 года. Всемирный банк является стороной, подписавшей договор, но не гарантом Договора. У Всемирного банка был ряд конкретных обязательств по Договору, многие из которых были связаны с финансированием, и срок которых к настоящему времени истек. Остальные обязательства связаны с урегулированием конфликтов. Так, например, если Постоянная комиссия по Инду не в состоянии решить какую-либо «проблему», возникшую между сторонами, вопрос отдается на рассмотрение Нейтрального Эксперта. Всемирный банк управляет целевым фондом, созданным для финансирования этого процесса, и в случае, если две страны не могут договориться, Всемирный банк (в консультации с двумя странами) назначает Нейтрального Эксперта.

Официальный процесс заключения договора - то есть согласование окончательного текста договора - будет далее проводиться представителями государства с необходимыми полномочиями для утверждения международных договоров. Если невозможно сразу убедить все прибрежные государства присоединиться к международному договору, можно сначала заключить договор между сторонами, желающими присоединиться к договору, и оставить его открытым для присоединения в будущем, или дать возможность государствам, которые ратифицировали Конвенцию, внести в него дополнительные условия, касающиеся несогласованных положений договора.

*«ПРОЦЕСС ПОДГОТОВКИ МНОГОСТОРОННИХ ДОГОВОРОВ МОЖНО
УПРОСТИТЬ, СОЗВАВ ФОРУМ»*

Другой вариант подготовки будущего сотрудничества - использование подхода "снизу вверх". Совместная научная оценка, обмен информацией, и усилия, направленные на

осуществление трансграничного управления на местах, могут способствовать медленному, но эффективному примирению противоположных точек зрения. Успешное сотрудничество между местными сообществами поможет укрепить доверие и показать преимущества трансграничного управления. Такие уроки могут иметь эффект равномерного распространения и вести к общественному давлению и растущей потребности в дальнейшем сотрудничестве на местном, а также и на государственном уровне.

Отношения между государствами на высшем уровне влияют на переговорный процесс. Вышерасположенные государства, как правило, находятся в более выгодном положении, поскольку они могут реально забирать воду до того, как остальные прибрежные государства смогут ее использовать. Однако отношения между государствами, расположенными в верхнем и нижнем течении, могут меняться в зависимости от того, по каким водным ресурсам ведутся переговоры, если, например, одно и то же государство расположено в верхней части одного бассейна и в нижней части другого. В этом случае позиции верхне- и нижне-расположенных государств более сбалансированы. Относительная экономическая и военная мощь, конечно же, тоже влияет на отношения между властями прибрежных государств. Неохотно идущие на переговоры государства можно убедить начать переговоры, если предложить им финансовую компенсацию, техническую помощь, или компромисс в отношении других представляющих интерес областей, например, в виде использования подхода совместного использования благ (см. главу 2).

«ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВ МОЖЕТ ПРИВЕСТИ К РАСТУЩЕЙ ПОТРЕБНОСТИ В ДАЛЬНЕЙШЕМ СОТРУДНИЧЕСТВЕ»

4.3.2 Подготовка договоров по трансграничным водам

Содержание договора зависит от обстоятельств, особенно отношений между прибрежными государствами и поставленных на карту интересов. Однако некоторые ключевые детали должны входить во все договора, устанавливающие правила использования общих водных ресурсов:

Видение: определение цели договора

Для международного договора необходимо видение, состоящее из четкой цели и сферы применения, а также однозначного определения применяемой терминологии. Основной акцент, касающийся режима совместно используемых водных ресурсов, может различаться. Договоры между государствами могут касаться региона, одной реки или озера, или только части водных ресурсов (например, поверхностных вод, исключая грунтовые воды). Современные договоры по общим водным ресурсам в идеале должны состояться не по географическому признаку, а должны быть направлены на регулирование использования водных ресурсов в соответствующих гидрографических границах – в масштабах бассейна. Действие договора может даже распространяться на другие государства, которые не используют совместно водные ресурсы, но на которые может оказать влияние их использование, или которые испытывают воздействие от их деятельности (например, фермерства, рыболовства и добычи полезных ископаемых).

Выгоды, связанные с водными ресурсами, должны быть сформулированы в договорах более полно. Вода используется во многих связанных друг с другом областях, в сельскохозяйственном и промышленном производстве, судоходстве, рыболовстве, в сфере отдыха и, что весьма важно, для поддержания экосистем и их функционирования. Таким образом, область действия договора не должна быть слишком узкой, иначе возможности применения подхода совместного использования благ, как это описано в главе 2, будут ограничены. Договор может включать регулирование экономического использования ресурсов, предотвращение загрязнения и его контроль, защиту и восстановление экосистем. При таком широком охвате, договор может обеспечить правовую основу для разработки конкретных соглашений или протоколов, в которых конкретные вопросы будут отражены более подробно. В идеале, это также предполагает создание управляющей организации (см.

главу 5), которая сможет заниматься договором и координировать его выполнение в соответствии с договорными целями.

*«ДОГОВОР МОЖЕТ ОБЕСПЕЧИТЬ ПРАВОВУЮ ОСНОВУ ДЛЯ
РАЗРАБОТКИ ПРОТОКОЛОВ, В КОТОРЫХ КОНКРЕТНЫЕ ВОПРОСЫ
РАССМАТРИВАЮТСЯ ОЧЕНЬ ПОДРОБНО»*

Использование: каким образом используются водные ресурсы и как они охраняются для нынешнего и будущего поколений.

Для выполнения концепции договора и содействия справедливому использованию, в договоре должны быть указаны факторы, которые должны быть учтены, а также процесс их сбалансирования. В нем можно выделить наиболее важные вопросы, такие, как конкретные экосистемные характеристики или интересы общин, которые зависят от водных ресурсов. Статья 6 Конвенции ООН 1997 г. о праве несудоходных видов использования международных водотоков представляет собой полезное руководство (см. раздел 4.1.3). Положения, конечно, должны быть откорректированы с учетом конкретных обстоятельств и должны отражать интересы государства.



Фото 4.1 Подписание Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков
Чрезвычайным и Полномочным Послом, заместителем руководителя Постоянного представителя
Королевства Нидерландов – Его Превосходительством, господином Альфонсом С.М. Хамер.

Для определения конкретных действий, которые стороны должны предпринять, или от которых они должны воздержаться, чтобы сохранить водные ресурсы для нынешнего и будущего поколений, необходимы реальные правила и обязанности. Такие правила могут включать списки ядовитых веществ (сброс, который запрещен или ограничен), общие стандарты для сточных вод, предельные значения для загрязнения, систему выдачи разрешений, или определенные технологические стандарты (например, наилучшие имеющиеся технологии) на национальном уровне. Кроме того, чтобы руководить

выполнением договора, необходимо предусмотреть применение правовых принципов, таких как "загрязнитель платит" или "принцип предосторожности".

Процедуры: как обеспечить выполнение договора

Международный договор должен включать в себя процессуальные нормы, в рамках которых государства могут мирно обсуждать, сотрудничать и координировать свои действия.

Сотрудничество

Одним из правил является обязанность государств сотрудничать друг с другом при рассмотрении международных вопросов и решении международных проблем. Обязанность сотрудничать является общим принципом международного права, которое имеет решающее значение для достижения оптимального использования и надлежащей защиты общих ресурсов. Этот принцип не предусматривает конкретных обязательств и, следовательно, не является моделью обязательной институциональной структуры для достижения совместного управления. Однако на практике, сотрудничество включает в себя некоторые специфические обязанности, такие как: предварительное оповещение о планируемых мероприятиях, оценка воздействия на окружающую среду, проведение консультаций и ведение честных переговоров, а также сбор и обмен данными.

Договор, таким образом, должен регулировать условия, при которых государство направляет уведомление о планируемой деятельности, которая может повлиять на другие государства, и как проводить консультации с государствами. Важно повысить осведомленность об идее проекта, и дать реальную возможность для обсуждения его негативных последствий. Четкое уведомление и консультации укажут на то, все ли государства имеют право на получение уведомления и проведение консультаций, или только те, которые, по мнению государства, планирующего мероприятия, подвергнутся воздействию. Должен быть установлен конкретный период времени, в рамках которого планирующее государство должно проинформировать стороны, которые предположительно будут затронуты его деятельностью, и обсудить альтернативные варианты, а также срок, в течение которого они могут выразить свое отношение. В договоре могут быть указаны последствия, если не предусмотрено уведомление. В международном праве необходимость уведомлять и проводить консультации не обязывает действующее государство согласовывать интересы с пострадавшим государством, а лишь учитывать интересы государства, подвергаемого воздействию.

«ОБЯЗАННОСТЬ СОТРУДНИЧАТЬ ИМЕЕТ РЕШАЮЩЕЕ ЗНАЧЕНИЕ ДЛЯ ДОСТИЖЕНИЯ ОПТИМАЛЬНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ»

Чтобы определить, кто будет зависеть от планируемой деятельности, в договоре могут быть предусмотрены обязательства по проведению обязательной оценки экологического воздействия (ЭВО). Процесс ЭВО гарантирует, что экономические и экологические последствия планируемой деятельности будут продуманы планирующим государством и проанализированы соответствующими учреждениями, прежде чем эта деятельность будет окончательно утверждена. В случае общих водных ресурсов сведения оценки к возможному воздействию только на национальной территории недостаточно. Скорее, необходима трансграничная ЭВО для исследования воздействия на выше или ниже расположенные государства и их стейкхолдеров. В положении по ЭВО необходимо рассмотреть объем информации, который ЭВО должна содержать, результаты ЭВО для процесса принятия решений, и уровень участия общественности в процессе ЭВО. Последнее важно для того, чтобы дать пострадавшим стейкхолдерам возможность заявить о своих интересах и проблемах.

Сбор и обмен соответствующими данными является основой для эффективного сотрудничества. Важно, чтобы данные были доступными как для пострадавших государств, так и местных стейкхолдеров. Поэтому, обмен имеющейся доступной информацией и данными о состоянии общих водных ресурсов является верной практикой для государств. Если одно государство просит другое предоставить данные или информацию, которые не

всегда доступны, оно должно приложить все усилия для выполнения запроса. И оно может потребовать от запрашивающего государства оплату за сбор данных в разумных пределах. Государства должны также прилагать усилия для сбора и, при необходимости, обработки данных и информации таким образом, чтобы облегчить их использование другими государствами. Обмен удобными для использования данными и информацией поможет сделать процесс принятия окончательного решения более прозрачным и подотчетным.

Соблюдение, обеспечение соблюдения и урегулирование споров

Стороны договора должны решить проблему, связанную с проверкой реализации положений договора. Для этого требуется четкая система мониторинга за соблюдением и анализ. Например, договор может потребовать, чтобы все стороны регулярно проводили оценки и представляли отчеты, в то время как анализ положения с соблюдением может быть сделан на основе ежегодных встреч сторон. Мониторинг можно упростить, если стороны создадут совместную руководящую организацию, на которую возложат обязанности по руководству мониторингом и проведению анализа. Предоставление достаточных прав общественности для участия имеет большое значение для обеспечения соблюдения договора. ННО и ОО могут играть роль контролера в качестве независимых наблюдателей, которым доверяет большинство затронутых деятельностью стейкхолдеров. Кроме того, ННО и общественные организации могут оказывать поддержку процессам мониторинга, предоставляя для этого необходимые технические средства, которых часто не хватает государствам из-за финансовых трудностей.

Если обнаружено несоблюдение договора, в договоре должно быть прописано, как стороны будут реагировать на несоблюдение договора одной из сторон и каким образом вернуть ситуацию в нормальное русло - в режим соблюдения. В договоре должен быть представлен целый ряд инструментов, которые включают в себя как меры поддержки и средства поощрения для стимулирования соблюдения, так и штрафные санкции, которые будут оказывать давление на государство в случае постоянного несоблюдения им договора.

Пример 4.2 Соблюдение, обеспечение соблюдения и урегулирование споров в рамках Рамочной водной директивы ЕС 22

Водная рамочная директива Европейского Союза (ВРД) регулирует управление водными ресурсами для всех государств-членов Европейского союза (ЕС). Основная область применения ВРД касается поверхностных и подземных вод, а также охраны прибрежных вод. В отличие от более раннего водного законодательства Европейской комиссии (ЕК), ВРД призывает к интегрированному управлению водными ресурсами на основе гидрографических бассейнов, и признает экологическую взаимозависимость водных и земельных ресурсов.

В качестве директивы Европейского Союза, ВРД имеет обязательную силу для государств-членов в отношении результатов, которые должны быть достигнуты, но выбор методов и инструментов для ее выполнения остается за государствами-членами, т. е. директива должна быть транспонирована в национальное законодательство. ЕС отвечает за мониторинг транспонирования. Если Комиссия считает, что государство-член не применяет ВРД правильно, и, следовательно, не выполняет свои юридические обязательства, она может начать процедуру по нарушению закона, отправив "письмо с официальным уведомлением", информирующее страну о том, что процедура начата, тем самым сделав об этом заявление. Для ответа на это уведомление устанавливается срок.

Если вопрос не может быть решен через эту процедуру, Комиссия должна передать дело в судебный орган. Решения суда являются обязательными для организаций ЕС и государств-членов. Однако суд не имеет права аннулировать статью в национальном законодательстве, которая несовместима с ВРД, и не может ее заменить, поскольку для этого необходима процедура одобрения и введения изменений в национальное законодательство. От государства-члена зависит принимать меры в ответ на решение суда или нет. Если государство-член ЕС не принимает никаких мер и продолжает не соблюдать договор, Комиссия может вновь обратиться с этим вопросом в суд и может на этой стадии добиваться применения периодических штрафных санкций до того момента, когда государство-член прекращает нарушать договор.

В международном договоре должен быть прописан процесс урегулирования споров. Существует два вида разрешения споров: частные средства судебной защиты при нарушении договора и урегулирование споров между государствами. Частные средства дают пострадавшим сторонам доступ к административным и судебным разбирательствам в частном порядке. Этот подход имеет большое преимущество: поскольку спор не рассматривается на уровне государство-государство, а между государством и частным лицом, то менее вероятно, что он будет политизирован и, следовательно, более вероятно, что он будет решен быстро. Однако, чтобы использовать этот вид разрешения споров, государства должны согласиться не допускать дискриминации между гражданами и негражданами. Другими словами, в договоре должно быть прописано, что частные лица всех затрагиваемых сторон равны перед законом и имеют одинаковое право на одни и те же средства правовой защиты.

На межгосударственном уровне, государства вправе определять, каким образом разрешать споры между собой. Существует масса механизмов разрешения споров: от совместных, основанных на консенсусе, документов, до арбитража или судебного урегулирования. Это позволяет подходить к решению поэтапно, когда приоритет отдается мирному урегулированию споров путем прямых переговоров между сторонами во время возникновения спорных моментов. Если не удастся достигнуть консенсуса, спор должен быть передан на рассмотрение совместной организации (если такая организация существует), которая может рассмотреть вопрос на одном из своих регулярных заседаний. Решение конфликта на третьем этапе может осуществляться дипломатическими средствами. Если все предыдущие шаги не увенчались успехом, то спор передается в арбитражный суд в соответствии с процедурой, согласованной сторонами, или в международный суд, как например Международный Суд ООН, для вынесения обязательного для исполнения решения.

4.4 Законодательство: основа управления трансграничными водными ресурсами

Водное законодательство создает основу управления трансграничными водными ресурсами, поскольку оно играет важную роль на всех этапах - мотивации, разработки и внедрения (см. таблицу 1.1). Появление норм международного права в области пресноводных ресурсов, а также национальных и местных водных законодательств, создает рамки, в которых совместное использование выгод, участие заинтересованных сторон, институциональные процессы и всеобщая реализация управления трансграничными водными ресурсами на местах могут быть улучшены, упрощены и гарантированы. Хотя теоретически водное законодательство не является абсолютным условием для управления трансграничными водными ресурсами, на практике оно является ключевым фактором для эффективной и успешной схемы управления.



Организации для трансграничных бассейнов

На самом элементарном уровне, трансграничные водохозяйственные организации создаются, чтобы воспользоваться преимуществами организации такого типа и чтобы решить проблемы, возникающие, когда водный объект пересекает границы двух или более государств. Правовые основы для этих организаций формируются на международном, региональном и бассейновом уровне (см. Главу 4), и проявляются в работе национальных и местных учреждений и организаций, как правительственных, так и неправительственных. Для гарантии того, что организации бассейнового уровня являются эффективными, требуется понимание их роли, как вести между ними переговоры, и как организовать их устойчивое финансирование.

5.1 Трансграничные институты развития и управления бассейном: функции, структура и эффективность

5.1.1 Функции организаций

У организаций по управлению бассейном могут быть различные функции и формы. В этой главе мы будем следовать классическому определению организаций, данному Кеохэйном, как «своду постоянных и связанных друг с другом положений (неформальных и официальных), предписывающих правила поведения, наложение ограничений на деятельность, и форм ожидаемых событий»²². В случае водных ресурсов, эти институциональные «правила игры» могут быть либо неформальными, устными договоренностями или рабочими механизмами; либо очень официальными, инкорпорированными в международные бассейновые организации, или юридически обязательными договорами. Как уже говорилось в главе 4, в трансграничном контексте эти учреждения, как правило, создаются на основе договора или аналогичного соглашения, подписанного двумя или более странами, имеющими общие водные ресурсы.

«ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ПРАВИЛА ИГРЫ МОГУТ БЫТЬ НЕФОРМАЛЬНЫМИ ИЛИ КРАЙНЕ ОФИЦИАЛЬНЫМИ»

Функции трансграничных организаций могут варьировать от обмена данными и информацией, выполнения отдельных задач, таких, как строительство плотин, до полного управления водными ресурсами внутри бассейна. В качестве примера международной бассейновой организации может служить Комиссия по реке Меконг или Организация по развитию бассейна реки Сенегал (OMVS). В таблице 5.1 приведена общая типология возможных институциональных функций и целей, заимствованная из литературы по международному экологическому праву.

Цель трансграничного сотрудничества должна в значительной степени определять форму управления организации. Вообще, чем более конкретна цель организации, тем более

конкретно содержание ее функций, и разграничение прав и обязанностей участвующих сторон. Например, управляющей организацией, созданной для содействия строительству и эксплуатации плотины, может быть предписано осуществлять финансовые операции и распределение финансов каждой из сторон, а также определять, как плотины будут эксплуатироваться, и какие данные будут собираться и кем, для того, чтобы проверять выполнение соглашения. Это пример организации, которая является и планирующей, и регулирующей, как описано в табл. 5.1.

Таблица 5.1 Функции и цели трансграничных организаций²³

Функция	Главная цель	Конкретные примеры
Регулирующая	Запретительная или разрешительная функция	Распределение воды, контроль за загрязнением
Планирующая	Объединение или формирование ресурсов для обоюдовыгодных проектов	Строительство и эксплуатация плотин, поддержание экологического стока
Процессуальная	Регулярное, коллективное принятие решений	Международные бассейновые организации, совместные комитеты по управлению водными ресурсами
Генеративная	Разработка новых социальных практик	Соглашение о принципах управления водными ресурсами, таких как "не значительный ущерб"

Организации, которые призваны осуществлять более широкое сотрудничество, как правило, не вдаются в такие подробности. Многие международные бассейновые организации просто образуют структуру, посредством которой решение вопросов может быть осуществлено позднее (*процессуальные институты*). Другие определяют только дух предполагаемого сотрудничества (*генеративные институты*). В таких случаях официальная организация может кодифицировать идеи, на базе которых имеет место более неформальное сотрудничество и создание организационной инфраструктуры.

Некоторые могут подумать, что генеративным организациям - тем, которые определяют общие принципы и организуют форумы для общения, недостает полномочий. Тем не менее, эти институты могут создавать для государств, подписавших договор, условия, чтобы они могли встретиться и обсудить вопросы, а также способствовать обмену информацией между ними, координировать разработку водных ресурсов и планов управления, и служить в качестве безопасной платформы для донорской помощи. Они могут также служить в качестве форума для укрепления доверия, конфиденциальности и возможности урегулирования конфликтов между государствами, подписавшими договор.

Все трансграничные организации могут играть важную роль в объединении государств в тех областях, которые выходят далеко за пределы водного хозяйства, для управления которым они созданы. Действительно, история соглашений по трансграничным водам демонстрирует их роль в достижении в дальнейшем политического сотрудничества. Даже в двух из самых спорных регионов мира, на Ближнем Востоке и Южной Азии, водные ресурсы стали краеугольным камнем международного сотрудничества. В 1994 году совместное использование общих водных ресурсов было неотъемлемой частью мирного договора между Израилем и Иорданией, как и в 1995 году - Временного соглашения между Палестиной и Израилем. Организации, созданные для совместного использования вод реки Инд, выдержали давление двух войн между Индией и Пакистаном. Нельзя забывать (см. пример 2.1), что воду можно использовать не как причину для разногласий и конфликтов, а как основу для международного сотрудничества и мирного сосуществования. Использование объединяющего потенциала воды требует, чтобы организации по трансграничным водам были надлежащим образом спроектированы, а их структура была эффективной.

5.1.2 Институциональное проектирование

Заманчиво пытаться создать "идеальную" трансграничную организацию. Тем не менее, у каждой институциональной структуры есть издержки и выгоды. Каждый бассейн является уникальным по своим биофизическим, социально-экономическим и гидро-политическим показателям, и, следовательно – его институциональные потребности также уникальны.

*«КАЖДЫЙ БАССЕЙН УНИКАЛЕН И ПОЭТОМУ ЕГО
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ПОТРЕБНОСТИ ТАКЖЕ УНИКАЛЬНЫ»*

Наоборот, организации со слабой структурой, созданной для трансграничного сотрудничества, намного проще заключить договор, поскольку переговоры по спорным вопросам можно отложить, а детали управления могут быть разработаны и внедрены специалистами, без рассмотрения на общественном и политическом уровне. Неоднозначность таких мер также может дать возможность реализовать более адаптивные варианты по мере изменения условий. Однако неопределенность не дает сторонам четкого руководства к действию или ответа на вопрос о том, как добиться сотрудничества. В результате учреждение может быть не в состоянии по-настоящему управлять проблемами, когда возникают новые вопросы, в частности те, которые требуют немедленных действий.

И, наконец, наиболее подходящая организационная форма определяется в контексте проблем и возможностей конкретного бассейна. Тем не менее, опыт практиков и исследователей показал, что некоторые особенности следует учитывать при проектировании любого трансграничного учреждения.

*«ПРИ ПРОЕКТИРОВАНИИ ЛЮБОЙ ТРАНСГРАНИЧНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ,
НЕОБХОДИМО УЧИТЫВАТЬ ОПРЕДЕЛЕННЫЕ ОСОБЕННОСТИ»*

Поиск возможностей для сотрудничества

Первым шагом является определение областей сотрудничества. Иногда совершенно очевидно, как сотрудничество может привести к беспроигрышным решениям для всех государств, совместно использующих трансграничные водные пути (см. также главу 2). Однако одной из наиболее частых проблем при создании общеканальных учреждений является преодоление географической, экономической и политической асимметрии, типичной для прибрежных государств. Взять, к примеру, казалось бы, очевидные вещи: обычно думают, что верхнерасположенные страны находятся в привилегированной гидрологической ситуации по сравнению с нижерасположенными соседями, и поэтому не заинтересованы вести переговоры, даже если договор может улучшить в целом условия в бассейне. Однако практика показала, что эти проблемы и асимметрию можно направить в русло сотрудничества.

Например, проблему верхнего и нижнего течения можно преодолеть, если нижерасположенное по течению прибрежное государство осуществляет компенсацию верхнерасположенному государству за определенные действия. В особенно сложном договоре по возвышенностям Лесото от 1986 г., Южная Африка согласилась помочь финансировать ГЭС и водоотводящее сооружение в верховьях Лесото. В обмен на это, Южная Африка сохранила для себя водоснабжение, в то время как Лесото получило всю выработанную энергию. Несмотря на то, что за договором стояли более широкие политические вопросы, это пример возможностей для заключения договора. Когда обе страны являются бедными, оплата иногда может быть произведена третьей стороной (донорами), хотя у такой стратегии, как будет показано далее, есть свои преимущества и недостатки.

Другой путь поиска возможностей для сотрудничества – это выход переговоров за пределы одного бассейна. Соединенные Штаты и Мексика пошли именно по этому пути и вместе пришли к обоюдному решению по управлению их тремя общими бассейнами: Колорадо, Рио-Браво / Рио-Гранде и Тихуаной. В том же духе область переговоров может быть расширена и включать, помимо самой воды, блага от ее использования, в том числе от сельскохозяйственного производства, навигации, гидроэнергетики и борьбы с наводнениями. Как показано в главе 2, чтобы переговоры пришли к победному концу, каждая из сторон не должна ставить во главу угла количество воды.

Вода, как правило, является лишь одной из проблем, вызывающих беспокойство среди соседних государств. Область сотрудничества по воде может быть расширена за счет включения водных проблем в другие трансграничные переговоры по таким направлениям, как торговля, транспорт, связь и политические вопросы. Например, Индия и Непал объединили в двух договорах, заключенных в 1959 и 1966 гг., несколько проектов, включая орошение, гидроэнергетику, судоходство, рыболовство. Создание многоцелевой цепочки не только обеспечивает дополнительные возможности для переговоров, но и, за счет сокращения дублирования работы, может привести к более эффективному и взаимовыгодному распределению ресурсов, как природных, так и финансовых. Расширение сферы переговоров за пределы водных проблем может также увеличить как стимулы для сотрудничества, так и долговечность любого связанного с ним учреждения, поскольку, сотрудничая, стороны могут получить больше, нежели потерять при его отсутствии. Неприятным следствием, однако, является то, что, поскольку число заинтересованных лиц и проблем увеличивается, увеличиваются также трудности при поиске решений, которые одинаково обрадуют каждую из заинтересованных сторон.

«ОСНОВАННЫЕ НА ПОТРЕБНОСТЯХ, А НЕ НАВЯЗАННЫЕ ИЗВНЕ, КРИТЕРИИ ВЫЗЫВАЮТ БОЛЬШЕ ДОГОВОРЕННОСТЕЙ»

Переход от прав к потребностям и экономическому эффекту

Даже после того, как сфера сотрудничества определена, многие переговоры становятся затруднительными из-за укоренившихся и противоречивых позиций в их начале. Как правило, стороны выражают свои исходные позиции с точки зрения права – в том смысле, что прибрежное государство имеет право на определенное распределение воды, исходя из гидрографии или хронологии использования. Однако практика многих успешно заключенных договоров говорит о том, что для переговоров организации использовали парадигму, основанную «на потребностях», а не «на правах». "Потребности" могут определяться, исходя из размера орошаемых земель, численности населения и требований конкретного проекта. Таблица 5.2 содержит взятые из практики примеры критериев, в основе которых лежат потребности. Критерии, определенные в ходе диалога между прибрежными государствами, обычно вызывают больше сделок, чем навязанные извне, несмотря на то, что третья сторона играет полезную роль в предоставлении нейтральной платформы, а также технологии, чтобы помочь количественно определить потребности.

На следующем этапе подход к переговорам на основе совместного использования благ (глава 2) полностью отходит от прошлых прав и потребностей и концентрируется на более общих благах. Этот подход требует, чтобы прибрежные государства сосредоточили внимание не на воде, как товаре, который необходимо поделить и распределить – игра с нулевым выигрышем, – а на совместном использовании ряда возможных благ, которые можно получить от их общих водных ресурсов – комплексный подход с положительным результатом.

Таблица 5.2 Примеры основанных на потребностях критериев для распределения ресурсов по договору

Договор	Критерии для распределения ресурсов
Соглашение Джонстона (1956, Иордан)	Размер поливных земель каждого государства в пределах водосбора
Индия/Пакистан (1960, Инд)	Исторически сложившееся и запланированное использование (для Пакистана) плюс географическое распределение (реки на западе и реки на востоке)
Южная Африка (Югозападная Африка)/Португалия (Ангола) (1969, Кунене)	Распределение воды для нужд человека и животных и первичное орошение
Палестино-Израильский временный договор (1995, общие водоносные слои)	Структура размещения населения и потребности орошения

Несмотря на то, что на сегодняшний день есть лишь отдельные примеры договоров, основанных на выгоде, их рассмотрение дает возможность понять, как такому подходу придать законный статус (т.е. институционализировать). Договор по реке Колумбии от 1964г. между США и Канадой, например, распределяет воду в соответствии с равной выгодой, которая определяется в зависимости от выработки гидроэлектроэнергии и борьбы с наводнениями. Применяя концепцию выгоды в другом направлении, соглашение по Меконгу от 1975 г. определяет "равенство прав" не как равные доли воды, а как равные права на использование воды на основе экономических и социальных потребностей каждого из прибрежных государств. Относительный характер "выгодного" использования представлен в соглашении по реке Ниагара от 1950г. между Соединенными Штатами и Канадой, по которому обеспечивается большой сток в периоды значительного спада летом в течение светового дня, т.н. "время показа", когда туристический доллар за м3 воды стоит гораздо больше, чем альтернативное использование воды в гидроэнергетике.

От конкретных условий бассейна зависит, будут ли начаты или остановлены переговоры на основе принципа «от прав к выгоде» или «от потребностей к выгоде».

Сохраняя гибкость

После подписания трансграничными учреждениями официальный договор трудно изменить. Поэтому страны должны проявлять большую осторожность при создании институтов, у которых есть наибольшие шансы столкнуться с неожиданными изменениями в области информации, условий и приоритетов, что неизбежно возникнет с течением времени. Эту проблему можно преодолеть за счет институциональной гибкости - процесса, известного как адаптивное управление.

Распределение водных ресурсов не всегда является самой большой проблемой трансграничного сотрудничества. Тем не менее, оно находится в центре большинства конфликтов по трансграничным водам и, следовательно, областью, где соображения гибкости имеют первостепенное значение. Кроме того, распределение зависит от неопределенного количества воды в будущем – ситуации, которая, вероятно, еще более усугубится с изменением климата.

Цена, которую пришлось заплатить за неспособность разработать адаптивный институциональный механизм, иллюстрируется на примере соглашения от 1994 года между Израилем и Иорданией, в котором не учли последствий засухи. В результате, возникла угроза мирному сосуществованию двух народов в 1999 году после случившейся сильнейшей засухи. Еще один пример: хотя в соглашение между Соединенными Штатами и Мексикой от 1944 г. были включены положения о низком стоке, оно не было достаточно гибким, чтобы

справиться с исключительно маловодной ситуацией, которая случилась. В результате, соглашение по-прежнему является источником внутреннего напряжения в обеих странах.

«НЕОЖИДАННЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ ИНФОРМАЦИИ, УСЛОВИЙ И ПРИОРИТЕТОВ НЕИЗБЕЖНО ВОЗНИКАЮТ С ТЕЧЕНИЕМ ВРЕМЕНИ»

Чтобы учесть гидрологическую изменчивость, организации могут выбрать три направления. Во-первых, в рамках договоренностей, сконцентрированных на распределении ресурсов, могут быть созданы такие механизмы, как например, назначение процента от величины стока, а не фиксированного его объема. Во-вторых, соглашения могут быть составлены так, чтобы стороны имели возможность выбрать, как использовать выделенную им воду. Например, неофициальное Соглашение Джонстона от 1956 г. между Иорданией и Израилем определяет распределение воды для орошаемого земледелия в бассейне реки Иордан. Однако Израиль использовал большую часть своей воды иначе, даже за пределами бассейна. Тем не менее, Иордания и Израиль продолжают придерживаться распределения, указанного в Соглашении Джонстона, несмотря на значительные изменения характеристик водных ресурсов бассейна, произошедшие за последние 50 лет.

Наконец, для совместного управления меняющимися условиями могут быть созданы организации. Например, распределение согласно Договору по реке Ганг от 1996 года между Индией и Бангладеш меняется в зависимости от гидрологических условий года. Совместным органам управления общими водными путями между Соединенными Штатами и Канадой и Соединенными Штатами и Мексикой разрешено официально вносить в соглашение изменения, касающиеся таких вопросов, как качество воды, подземные воды и защита окружающей среды, которые со временем получили приоритетное значение.

Институциональное проектирование для совместного управления может даже распространяться на прибрежные страны, не подписавшие соглашение, путем включения положений, касающихся их потребностей, прав, возможностей присоединения и участия. Для достижения этого существует целый ряд подходов. В Договоре по воде реки Нил от 1959 года между Египтом и Суданом, например, оставлено место на будущее для «потребностей других прибрежных государств». В Инициативе по бассейну Нила, Эритрея в настоящее время имеет статус наблюдателя. Комиссия по реке Меконг включает в себя Китай и Мьянму в качестве "партнеров по диалогу" с целью облегчения их последующего присоединения. Что касается Рейнской Конвенции от 1999 года, то поскольку не все государства бассейна являются сторонами договора, был создан координационный комитет в целях обеспечения участия государств, не являющихся странами бассейна - Австрии, Бельгии, Лихтенштейна и Италии, в реализации Водной рамочной директивы ЕС, которая является частью мандата секретариата Рейнской Конвенции.

Совместное использование данных и поддержание открытого взаимодействия

Поскольку модели управления водными ресурсами становятся все более сложными, роль данных становится определяющей. Сама информация может использоваться в виде капитала ведения переговоров, а совместное использование данных может привести к прорывам в переговорах. Например, инженерные исследования позволили преодолеть тупиковую ситуацию в переговорах о заключении соглашения Джонстона, когда обнаружилось, что потребности Иордании в воде не столь огромны, как считалось, что позволило договориться по многим вопросам. И наоборот, отсутствие согласованных критериев для данных в переговорах по Гангу сдерживало прогресс в течение многих лет.

«ПОСКОЛЬКУ МОДЕЛИ УПРАВЛЕНИЯ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ СТАНОВЯТСЯ ВСЕ БОЛЕЕ СЛОЖНЫМИ, ЗНАЧЕНИЕ ДАННЫХ НЕУКЛОННО РАСТЕТ»

Интересный подход к преодолению различий в критериях к измерениям и методам представляет собой создание Международной комиссии по гидрологии реки Рейн. В рамках этой комиссии, учрежденной шестью странами, расположенными в бассейне Рейна, научно-исследовательские институты этих стран сотрудничают в области разработки гидрологических моделей и совместных гидрологических мероприятий для устойчивого развития бассейна Рейна. Международная комиссия по защите Рейна (МКЗР) заключила контракт с Комиссией по гидрологии реки Рейн и ее институтами на проведение исследований, а секретарь МКЗР посещает ее заседания.

Проблемы с данными при их эффективном решении могут послужить основой для разработки моделей сотрудничества в спорных ситуациях. Например, сбор данных может быть делегирован доверенной третьей стороне или, лучше, совместному органу по проведению исследований, состоящему из представителей прибрежных государств. Пожалуй, одним из наиболее удачных примеров является первый пятилетний план Комитета по Меконгу, который практически полностью состоял из планов по сбору данных, что эффективно исключало в будущем споры из-за данных и давало возможность прибрежным государствам развивать сотрудничество и доверие.

Хотя обмен данными является решающим фактором, на самом деле это всего лишь одно из звеньев более широкого круга связей, к чему, как к конечной цели, необходимо стремиться. Развитие неофициальных и официальных каналов обмена информацией, идеями и планами на будущее между прибрежными государствами может помочь предотвратить конфликт до его возникновения и решить спорные вопросы. Развитие таких каналов через создание совместных институтов управления может также исключить необходимость в кодификации правил о совместном использовании ресурсов в настоящий момент и в будущем, тем самым снизив операционные издержки формирования соглашений и вероятность будущих провалов соглашения.

Например, арабо-израильская Рабочая группа по водным ресурсам, результат многосторонних мирных переговоров 1991 года, потерпела неудачу при разработке единого банка данных по воде из-за сильного недоверия между прибрежными государствами и политической окраски вопросов, связанных с данными. Тем не менее, прибрежные государства договорились разработать свои банки данных, в которых данные должны быть собраны, как минимум, в едином формате, в надежде на то, что они могут быть объединены в будущем. Таким образом, даже в сложных условиях, пошаговый и адаптивный план управления можно постоянно «подстраивать» под меняющиеся политические отношения.

Определение механизмов разрешения конфликтов

Независимо от того, насколько тщательно спроектировано учреждение, в работе и интерпретировании будут разногласия. Поэтому завершающим важным элементом институционального дизайна является создание взаимно согласованных механизмов урегулирования конфликтов. Для урегулирования конфликтов используются многочисленные инструменты и методы, а существующие соглашения по трансграничным водам могут послужить полезными моделями.

Решение конфликтов можно переадресовать уже созданным надзорным органам, у которых есть полномочия для принятия решений и требований по соблюдению. Примерами таких организаций являются Международная совместная комиссия и Международная пограничная и водная комиссия для распределения воды между США и Канадой, и США и Мексикой, соответственно. Кроме того, международный или региональный орган, такой, как Организация Объединенных Наций или Южно-Африканское сообщество по развитию может быть учрежден в качестве посредника, если проблемы не могут быть решены государствами, подписавшими договор (см. Пример 4.1).

Кроме того, прибрежным государствам не следует упускать из виду местные формы ведения переговоров по разрешению конфликтов из-за ресурсов, которые уже используются

государствами или же сообществами в бассейне. Важен не сам метод как таковой, а его четкое определение заранее, до возникновения проблемы.

5.1.3 Институциональная эффективность

Помимо структуры эффективной трансграничной организации, действительная эффективность любой организации будет зависеть от разнообразных местных и региональных условий. Кроме того, при создании бассейновой организации или при повышении эффективности существующей организации, участвующие стороны должны проанализировать, что они подразумевают под "эффективным" и могут ли на самом деле такие учреждения существовать с финансовой и политической точки зрения.

В основном, существует два способа достижения эффективности: через соответствие и через достижение цели. Соответствие означает соблюдение договорных обязательств, таких, как поддержание стандартов качества воды, экологические попуски через плотину, или своевременная оплата взносов в бассейновую организацию. Соответствовать условиям соглашений, конечно, желательно, но важно помнить, что выполнение соглашения и достижение институтом своих целей – не одно и то же. Трансграничные учреждения создаются для достижения взаимно согласованных целей. Как уже говорилось ранее, эти цели могут быть специфическими, как например, совместное использование данных по стоку в согласованном формате и единицах измерения, или более широкими, как например, содействие развитию на бассейновом уровне или сотрудничество в сфере охраны окружающей среды.

«ВЫПОЛНЕНИЕ СОГЛАШЕНИЯ И ДОСТИЖЕНИЕ ИНСТИТУТОМ СВОИХ ЦЕЛЕЙ – НЕ ОДНО И ТО ЖЕ»

Вполне возможно, когда все стороны соблюдают соглашение, а организация не в состоянии добиться своих целей. И наоборот, возможно, что общие цели организации могут быть достигнуты, несмотря на то, что они не соответствуют соблюдению конкретных обязательств.

На практике измерить эффективность далеко не просто. Тем не менее, первый шаг для всех сторон заключается в том, чтобы понять, что они подразумевают под эффективностью, как эффективность может и будет оцениваться, и как их общие институты могут быть адаптированы, если они не столь эффективны, как это первоначально планировалось, или если цели меняются²⁴.

5.2 Развитие организаций по управлению трансграничными бассейнами

5.2.1 Переговорная миссия, мандат и цели

Важным фактором, определяющим характер любой водохозяйственной организации, являются люди, участвующие в ее создании (см. также главу 3). Вопросы об органе управления и участии для сообществ, живущих в оазисах Северной Африки, в основном те же, с которыми сталкиваются и на международном уровне. Кто решает, какие вопросы будут рассматриваться? Каков должен быть вклад общественности и на каком уровне? Решения местных общин, которые вырабатывались на протяжении веков, чтобы ответить на эти вопросы, все чаще рассматриваются как полезные примеры для ведения международных переговоров по воде.

Что касается потенциальной ценности местных обычаев для определения моделей участия, то идея «субсидиарности», согласно которой наиболее эффективное управление должно быть совместимо на самом низком уровне с соответствующим учетом внешних

факторов, возникла на этой почве. Однако, как эту идею использовать на практике? Сверху вниз? Снизу вверх? Что-то среднее между ними?

Подходы с участием общественности все чаще рассматриваются как более прозрачные и более демократичные, ведущие к большей экологической устойчивости, нежели переговоры с участием экспертов. Однако, у сообществ, как и у государств, интересы не одинаковые. Например, местные водники заинтересованы в пользователях коммунально-бытового водоснабжения, у них есть интересы, связанные с экологией, фермерами, производителями гидроэлектроэнергии, рыболовством и рекреационными мероприятиями - из которых любые два просто не совместимы друг с другом. Добавьте к сложным интересам и разным заинтересованным сторонам в пределах одной страны множество разнообразных интересов соседних стран, и станут понятными трудности с определением участников переговоров.

Подходы к решению сложных моментов, связанных с привлечением заинтересованных сторон в управление трансграничными водами, были описаны в главе 3. Использование этих подходов позволит привлечь более широкий круг заинтересованных сторон в рамках иерархической структуры управления. Например, внутри Европейского Союза, который в целом придерживается Орхусской конвенции 1998 года о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам окружающей среды, органы, такие, как Экологическая программа для реки Дунай, действуют как международный орган на уровне бассейна, который активно поддерживает общественность и ННО на протяжении всего процесса планирования.

Аналогичным образом, Международная совместная комиссия (МСК) Соединенных Штатов и Канады, учрежденная Договором о пограничных водах 1909 года, приглашает общественность для участия в управлении общими водными ресурсами стран и их мониторинге по различным аспектам. Такое участие заинтересованных сторон может помочь исключить в будущем споры внутри стран и, как следствие, на международном уровне. Для сравнения: в южной части Африки, где подобное участие не требуется по закону, сообщества бассейна разработали программы, такие, как «У каждой реки есть свой народ», целью которой является "содействие устойчивому управлению природными ресурсами реки Окаванго с участием общественности на местном уровне и, в свою очередь, разработали механизмы поощрения и содействия участию сообществ и других заинтересованных сторон на местном, региональном и национальном уровнях”.

На официальном уровне, в зависимости от типа проекта, Инициатива по бассейну Нила объединяет интересы министерств государств-членов по энергетике и промышленности, планированию и финансам, окружающей среде, иностранным делам, сельскому хозяйству и водным ресурсам. Инициатива по бассейну Нила также включает в себя проект по Укреплению доверия и участию заинтересованных сторон с целью учета мнений неправительственных организаций и гражданского общества в концепции видения. Независимый Диалог по бассейну Нила расширяет границы участия еще дальше (см. пример 3.1).

В идеале, за столом переговоров должны сидеть все, кто представляет различные интересы. Однако, использовать такой крайне сложный подход, как правило, нереально. Общественность может играть решающую роль в определении существующих или потенциальных проблем как до, так и после создания учреждения, прямо или косвенно, через представителя правительства или правозащитные группы. Как только проблема или проблемы выявлены, ведение переговоров можно передать в руки технических переговорщиков с последующей передачей в руки дипломатов. И наоборот, общие рамки сотрудничества могут быть согласованы на более высоких дипломатических уровнях, а детали могут быть разработаны в рамках отдельных технических обсуждений, в которых на различных этапах может участвовать общественность.

Цель заключается в том, чтобы гарантировать, что интересы стейкхолдеров услышаны не только при формулировке вопросов, подлежащих рассмотрению, но и в ходе переговоров, реализации и мониторинга. На практике необходимо будет найти компромисс по поводу механизма, который бы давал возможность стейкхолдерам высказывать свои интересы, даже если они непосредственно не участвуют в официальных переговорах и в процессе осуществления договора.

«СТЭЙКХОЛДЕРЫ ДОЛЖНЫ ИМЕТЬ ВОЗМОЖНОСТЬ ВЫСКАЗЫВАТЬ СВОИ ИНТЕРЕСЫ, ДАЖЕ ЕСЛИ ОНИ НЕПОСРЕДСТВЕННО НЕ УЧАСТВУЮТ В ОФИЦИАЛЬНЫХ ПЕРЕГОВОРАХ И В ПРОЦЕССЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ»

5.2.2 Создание регионального баланса

Для обеспечения долгосрочной институциональной устойчивости, одинаково важно избежать дисбаланса и ощущения дисбаланса, в трансграничных институтах и при их создании. Для этого используется множество механизмов, даже в тех случаях, когда участвующие государства имеют неравные силы вне трансграничного учреждения.

Одним из таких механизмов является создание "наднациональной" администрации, осуществляющей надзор за работой учреждения. Например, Международная совместная комиссия (МСК) включает в себя одинаковое количество представителей от Соединенных Штатов и Канады и имеет офисы в обеих странах. Аналогичным образом, у Международной пограничной и водной комиссии (МПВК) Соединенных Штатов и Мексики два уполномоченных - один от Соединенных Штатов и один - от Мексики, и офисы в приграничных городах по всей границе, которые также служат в качестве мест для проведения совещаний уполномоченных. В Юго-Восточной Азии, межправительственная Комиссия по реке Меконг проводила ротацию своей штаб-квартиры среди государств-членов, чтобы не допустить использования принимающей страной своего фактического или предполагаемого преимущества. С целью сбалансировать власть прибрежные государства бассейна реки Сенегал в Западной Африке создали совместную инфраструктуру и учредили совместное, а не одностороннее, инвестирование в управление. В Южной Африке, в каждой из стран Сообщества развития стран Южной Африки (СРСЮА) первоначально располагался офис одного из секторов.

Это примеры управленческих решений вопроса региональной сбалансированности. Однако региональный баланс может быть обеспечен самим характером учреждения. Расширение сферы деятельности учреждения за пределы водных проблем (см. главу 2) может привести к более равному соотношению сил и тем самым уменьшить необходимость использования административных мер для создания баланса. Например, там, где вышерасположенное по течению прибрежное государство имеет гидрологическую "власть", его сосед, расположенный ниже по течению, может контролировать порты и прохождение рыбы. Гарантия того, что деятельность управляющего учреждения охватывает как гидроэнергетику, так и рыбный промысел, может выравнивать соотношение сил.

«РАСШИРЕНИЕ СФЕРЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧРЕЖДЕНИЯ ЗА ПРЕДЕЛЫ ВОДНЫХ ПРОБЛЕМ МОЖЕТ ПРИВЕСТИ К БОЛЕЕ РАВНОМУ СООТНОШЕНИЮ СИЛ»

5.2.3 Связь с национальными институтами

Может показаться, что организации по управлению трансграничными водными ресурсами - это независимые организации. Однако в действительности они напрямую связаны с национальными институтами стран, которые они представляют. Отношения между трансграничными и национальными учреждениями могут принимать одну из двух форм. Во-первых, трансграничные учреждения могут быть созданы для определения основных прав и обязанностей в отношении общего ресурса, в то время как роль самих государств состоит в осуществлении соглашения. Например, трансграничное учреждение могло бы определять количество воды, на которое каждое государство имеет право, или устанавливать стандарты для качества воды, но тогда необходимо указать, как государство

будет выполнять свои обязательства или использовать свои права, исходя из его внутренней правовой базы и его структуры для принятия решений.

Пример 5.1. В Соглашении по Меконгу отсутствуют требования к национальным правилам²⁵

Соглашение по Меконгу (Соглашение о сотрудничестве по устойчивому развитию бассейна реки Меконг) было подписано правительствами Камбоджи, Лаоса, Таиланда и Вьетнама 5 апреля 1995 года. Геополитические ограничения и возможности в значительной степени повлияли на предпринимаемые усилия в направлении сотрудничества в беспокойном бассейне Меконга, что можно отчетливо проследить по трем стадиям:

- Стадия 1: Комитет по Меконгу – Комитет по координации исследований бассейна нижнего Меконга (1957–1978 гг.), в который входили Камбоджи, Лаос, Таиланд и Вьетнам;
- Стадия 2: Временный комитет по Меконгу – Временный комитет по координации исследований бассейна нижнего Меконга (1978–1995 гг.), в который входили Лаос, Таиланд и Вьетнам (без Камбоджи);
- Стадия 3: Комиссия по реке Меконг (МРК) (с 1995 г. по настоящее время), в которую входят Камбоджи, Лаос, Таиланд и Вьетнам в качестве членов; с Китаем и Мьянмой в качестве партнеров по диалогу.

Соглашение по Меконгу способствует появлению «общего видения экономически процветающего, социально справедливого и экологически безопасного бассейна реки Меконг». Это рамочное соглашение, которое закрепляет ключевые принципы международного водного права, излагает процесс разработки правил и процедур, касающихся справедливого использования водных и других ресурсов бассейна, и учреждает Комиссию по реке Меконг в качестве неправительственной организации.

В Соглашении по Меконгу от 1995 г., однако, нет положения о необходимости ратификации Договора и включении соглашения и более поздних правил и процедур в национальные правовые и организационные системы государств, подписавших соглашение. Ратификация договора национальными органами власти и включение его в национальное законодательство являются стандартной практикой в соответствии с международным правом (см. главу 4). Отсутствие положения о необходимости ратификации Договора в Соглашении по Меконгу рассматривается многими как серьезный недостаток в работе по созданию эффективных национальных учреждений и правовых органов, предназначенных для выполнения обязательств в рамках Соглашения. Тем не менее, Секретариат Комиссии по реке Меконг, Руководящий комитет, национальные комитеты и отраслевые учреждения вместе разрабатывали стратегию смягчения институциональных ограничений, координируя в последние годы, например, навигацию, стратегию по борьбе с наводнениями и рыболовству, и разрабатывая протоколы для управления трансграничными воздействиями на окружающую среду.

По второй форме, трансграничное учреждение создает структуру, например, международную бассейновую организацию, через которую могут приниматься решения по мере того, как меняются потребности, условия и понимание. Здесь представители национальных учреждений могут получать важные сведения и быть в курсе событий, что позволяет им быть уверенными, что их национальные программы учитываются в рамках международного сотрудничества. Представители национальных учреждений могут быть откомандированы на работу в бассейновое управление или их могут попросить представить данные, выполнить анализ, дать совет и разработать стратегию. Как и в переговорах, характер учреждений, выбранных для участия, будет оказывать большое влияние на характер решений, и, что важно, на рассматриваемую тематику. Поэтому, как и в переговорах, важно, чтобы широкий круг интересов, в том числе государственных учреждений и организаций гражданского общества, влиял не только на решение проблем, но и на выбор проблем для рассмотрения. Широкое участие может быть особенно важным в контексте многих развивающихся стран, где на местном уровне, решения о водных и земельных ресурсах принимаются по неофициальным законам, которые могут остаться незамеченными официальными каналами.

5.2.4 Необходимость создания и наращивания потенциала.

Учреждения по управлению трансграничными водными ресурсами, как правило, сосредоточены на проблемах развития водных ресурсов или их совместного использования - проблемах, которые могут зачастую быть решены гидрологами и инженерами – специалистами, которые могут консультировать дипломатов и юристов. Однако, поскольку водные ресурсы достаточно интенсивно используются в большинстве регионов, наблюдается смещение акцентов от разработки водных ресурсов (например, инвестиции в освоение новых источников воды) к управлению водными ресурсами (например, инвестиции в совершенствование практики использования воды.) Этот сдвиг произошел на фоне преобладающей тенденции объединения широкого круга социальных и экологических вопросов с задачами управления трансграничными водными ресурсами.

«НАБЛЮДАЕТСЯ СМЕЩЕНИЕ АКЦЕНТОВ ОТ РАЗРАБОТКИ ВОДНЫХ РЕСУРСОВ К УПРАВЛЕНИЮ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ»

Несмотря на то, что гидрология и инженерная наука находятся пока еще в центре почти всех вопросов, связанных с трансграничными водными ресурсами, сейчас важно, чтобы другие области - экология, экономика, социология и др. - рассматривались национальными переговорными группами и были представлены в структуре и деятельности бассейновых учреждений. Точно так же, поскольку характер трансграничных проблем изменился, сейчас очень важно, чтобы голоса разных секторов и интересы были услышаны. Помимо этих изменений, достаточно часто встречаются случаи, когда связанная с водой деятельность находится в ведении гидрологов и инженеров из государственного сектора.

Первый вопрос при обеспечении соответствующего потенциала - это знают ли исполнители о взаимосвязи дисциплин, и что на самом деле необходимо - вопрос, на который необходимо ответить как богатым, так и бедным странам. Необходимый круг исполнителей и их квалификация определяются поставленными вопросами. Вид потенциала, который необходимо создать, будет меняться от бассейна к бассейну, и от страны к стране внутри каждого бассейна. Вот некоторые вопросы, на которые необходимо ответить в связи с этим:

- Имеются ли эксперты с навыками, необходимыми для соответствующей тематики?
- Имеются ли компетентные и способные участвовать неправительственные организации, которые могут быть услышаны?
- В какой степени переговорщики и эксперты по разрешению конфликтов компетентны в решении водных проблем? и, наоборот,
- В какой степени эксперты по водным проблемам компетентны для ведения переговоров и разрешения конфликтов?

«ВИД ПОТЕНЦИАЛА, КОТОРЫЙ НЕОБХОДИМО СОЗДАТЬ, БУДЕТ МЕНЯТЬСЯ ОТ БАССЕЙНА К БАССЕЙНУ, И ОТ СТРАНЫ К СТРАНЕ ВНУТРИ КАЖДОГО БАССЕЙНА»

Когда проблемы выявлены, бассейновые менеджеры могут обратиться к ряду механизмов по созданию соответствующего потенциала. Некоторые из механизмов - это официальное образование, бассейны-близнецы с похожими проблемами (например, между бассейнами Севера и Юга), обмен персоналом и ознакомительные поездки. Задача развития потенциала выходит за рамки развития трансграничных учреждений, ее решением необходимо заниматься на протяжении всего срока работы учреждения.

5.3 Мобилизация финансовых ресурсов

Даже тогда, когда все стороны готовы сотрудничать в создании институтов для развития и управления трансграничными водами, ключевая проблема состоит в финансировании переговоров и последующем выполнении договоренностей.

5.3.1 Вызовы для развивающихся стран

В более богатых странах, средства для проведения переговоров и финансирования учреждений по трансграничным водным ресурсам, обычно поступают от стран-участниц. С другой стороны, в то время как развивающиеся страны зачастую имеют богатые традиции управления водными ресурсами и хорошо развитые механизмы для управления водными конфликтами, у них может не хватать финансовых ресурсов и механизмов для реализации этих моделей в международном масштабе. В некоторых случаях, даже получение финансов для ведения переговоров об институциональном развитии может стать проблематичным. Иногда доноры предлагают профинансировать переговоры, что служит толчком к началу совместных переговоров. В последние годы такой вид поддержки оказывают индивидуальные доноры и коллективные доноры, представляющие собой международные организации, региональные органы и национальные государственные учреждения (например, ПРООН, ЮСАИД, НАТО, Программы Технической помощи Европейского Союза Содружеству Независимых Государств (ТАСИС), Международная программа по водным ресурсам Куры-Аракса Глобального экологического фонда, ООН и группа неприсоединившихся стран для Ганга; Всемирный банк, Глобальный экологический фонд и ЮСАИД для бассейна реки Сырдарья).

Роль международного сообщества в формировании соглашений по совместному использованию общих трансграничных водных ресурсов является до некоторой степени спорной. С одной стороны, внешнее финансирование может быть единственным путем для начала переговоров и дальнейшего продвижения к заключению соглашения (на самом деле эти издержки сотрудничества могут быть достаточно высоки), и участие третьей стороны может побудить другие, враждебно настроенные соседние государства сесть за стол переговоров. Участие Всемирного банка в роли посредника на переговорах по бассейну реки Инд между Индией и Пакистаном часто приводится в качестве классического положительного примера участия третьей стороны (см. пример 4.1). Вероятно так же, что организации по Меконгу выглядели бы по-другому, если бы не было внешней финансовой поддержки.

Внешнее финансирование может также сопровождаться привнесением внешних ценностей и повестки дня, и доноры могут быть, (или так может казаться), в первую очередь, озабочены собственными интересами, оказывая содействие переговорам, а не насущными проблемами прибрежных государств бассейна. Вдобавок, участие третьей стороны может усложнить сотрудничество, если отсутствует строгая беспристрастность. К примеру, отсутствие беспристрастности со стороны внешнего участника стало причиной проблем с сотрудничеством по Тигру и Евфрату. Сами доноры тоже должны быть осторожны при определении объема финансовой помощи, поскольку отсутствие финансирования со стороны прибрежных государств может привести к их незаинтересованности в конечном результате – создании учреждения – из-за отсутствия у них прав собственности на это учреждение.

«УЧАСТИЕ ТРЕТЬЕЙ СТОРОНЫ МОЖЕТ УСЛОЖНИТЬ СОТРУДНИЧЕСТВО, ЕСЛИ ОТСУТСТВУЕТ СТРОГАЯ ОБЪЕКТИВНОСТЬ»

В этой связи было высказано мнение, что участие третьей стороны в трансграничных учреждениях должно заканчиваться после этапа переговоров, чтобы дать возможность прибрежным государствам взять на себя ответственность и развивать учреждения с учетом своих потребностей и ресурсов. Но тогда возникает вопрос, как перейти к устойчивому долгосрочному финансированию. Распределение затрат между организациями-донорами и национальными правительствами является одним из возможных решений, подход, который эффективно использовался в бассейне реки Нил. Переходное финансирование является еще

одним возможным механизмом. Независимо от принятого подхода, цель для доноров, а также прибрежных государств, должна заключаться в том, чтобы гарантировать ответственность на местах за процесс, а также долгосрочную устойчивость проектируемого учреждения.

5.3.2 Устойчивое финансирование соглашений, институтов и управления трансграничными речными бассейнами

Правильная стратегия устойчивого финансирования учреждений по управлению трансграничными водными ресурсами будет зависеть в первую очередь от характера самого института. Некоторые учреждения могут связать свое финансирование с совместной разработкой и эксплуатацией экономических активов, таких как плотины. Например, в соглашении между США и Канадой по реке Колумбия, Соединенные Штаты помогли финансировать плотины в Канаде, которые производят значительный объем гидроэлектроэнергии, и также используются для борьбы с наводнениями ниже по течению в Соединенных Штатах. США платит Канаде на постоянной основе как за энергию, так и за противопаводковые мероприятия, и эти финансовые средства используются частично для поддержания трансграничных учреждений по реке Колумбии.

Таблица 5.3 Механизмы финансирования учреждений по управлению трансграничными водными ресурсами

Механизм финансирования	Преимущества	Недостатки
Общий бюджет или статья бюджета (например, целевые выплаты для поддержки бассейновых организаций через налог на использование воды в бассейне, общий экологический налог, или статья государственного бюджета)	Контролируется каждым прибрежным государством	Для более бедных стран сделать выбор между долгосрочными инвестициями в управляющие учреждения и краткосрочным финансированием потребностей не представляется возможным
Институциональное развитие, связанное с финансовыми потоками, полученными за счет регионального сотрудничества	Обеспечивает сравнительно легкий путь, гарантирующий самофинансирование учреждения и самодостаточное базовое соглашение	Возможен только тогда, когда появляются четкие финансовые потоки, благодаря региональному сотрудничеству (например, производство гидроэлектроэнергии или заключение контрактов на противопаводковые услуги).
Оплата экосистемных услуг (одна из прибрежных стран платит другой)	Облегчает соглашения, когда одно прибрежное государство может предоставить желаемые экосистемные услуги другому.	Возможно только при наличии четкого экосистемного обслуживания; часто трудно определить и создать.
Оплата за услуги по охране и безопасности окружающей среды (третьей стороной/нами)	Предлагает механизм, по которому страны или субъекты, находящиеся за пределами бассейна, должны компенсировать прибрежным государствам за принятые ими решения, которые привели к положительному эффекту.	Требуется участие в договоре третьей стороны, что могло бы облегчить заключение соглашения, но также добавить еще одного игрока; соглашения и результаты могут представлять больше внешние интересы, нежели приоритеты бассейна, если местные заинтересованные стороны не принимают в достаточной степени участия в переговорах.

Когда деятельность институтов по трансграничному управлению не может быть непосредственно связана с денежными доходами, то поиск источников финансирования может усложниться. Тем не менее, существуют и другие варианты. В некоторых случаях, более богатые прибрежные государства бассейна могут выбрать вариант, при котором их вклад непропорционален по отношению к работе общих институтов, из чувства справедливости или из-за своего непропорционально высокого требования к услугам по охране окружающей среды или другим услугам, ставшим результатом совместного управления. Аналогичным образом, и, вероятно, чаще всего, нижерасположенные прибрежные страны иногда готовы внести свой вклад, непропорциональный по отношению к институтам управления, поскольку сами они часто являются самыми крупными бенефициариями. Такое случалось в работе многих трансграничных учреждений, связанных с производством гидроэлектроэнергии, качеством воды и борьбой с наводнениями.

Это примеры перехода к концепции "плата за экосистемные услуги"²⁶. Несмотря на то, что плата за экосистемные услуги становится все более популярной на выборах, она не стала стратегической составляющей финансирования или развития учреждений по управлению трансграничными водными ресурсами. Один из возможных путей для развивающихся стран - обозначить результаты совместного управления как международные общественные блага – в терминах положительных экологических последствий, региональной безопасности или других факторов, - которые международные, не бассейновые участники могли бы выбрать в качестве своего вклада. Такой подход - «плата за экосистемные услуги и обеспечение безопасности» - мог бы способствовать переходу финансирования с патерналистской модели «донор-реципиент» к модели «поставщик услуг-клиент», делая партнеров равноправными. Однако, очень важно, чтобы в процессе принятия решений участвовал широкий круг местных заинтересованных сторон, для гарантии того, что итоговое соглашение и движение финансовых средств имеют широкую поддержку.



Осуществление совместного управления трансграничными водами

Осуществление совместного управления трансграничными водами всегда будет представлять сложную задачу – даже если взаимные выгоды ясны, стейкхолдеры наделены полномочиями, имеется прочная правовая основа и хорошо развитые организации. Слабое руководство, отсутствие политической воли, плохо согласованные стимулы для организаций и отдельных лиц или просто меняющиеся обстоятельства, перспективы и приоритеты могут все вместе препятствовать осуществлению даже наилучшим образом спланированных схем. Чтобы решить эту задачу, требуются внимательность, инновации и адаптируемость.

«ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ СОВМЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ ТРАНСГРАНИЧНЫМИ ВОДАМИ ВСЕГДА БУДЕТ ПРЕДСТАВЛЯТЬ СЛОЖНУЮ ЗАДАЧУ»

6.1 Роль выполнения в управлении трансграничными водами

В совместном управлении трансграничными водами можно выделить три большие фазы (см. главу 1).

Фаза I – Мотивация: Традиционно государства основное внимание уделяют освоению воды на своей территории. Совместное управление трансграничными водами требует переключения акцента, а также значительных издержек и усилий для установления доверия, налаживания партнерств и организаций. Прибрежные государства должны быть заинтересованы, иногда с помощью третьих сторон, в начале этого процесса. Зачастую текущий конфликт или желание предотвратить надвигающийся конфликт будут мотивировать государства начать процесс диалога и переговоров. Однако все больше мотивация появляется из признания взаимных выгод (экономических, экологических, геополитических и т.д.), которые можно извлечь и распределить в результате усиления совместного управления водными ресурсами в масштабе всего бассейна. Угроза изменения климата с неопределенностями и вызовами, которые оно принесет для управления водой, только повысит значимость и мотивацию для усиления сотрудничества в речном бассейне.

Фаза II – Разработка: После того, как государства договорились осуществлять совместное управление водой, надо изучить и разработать форму, в которой будет реализовано сотрудничество. Имеется много способов, с помощью которых прибрежные государства могут укрепить сотрудничество – от простого обмена информацией до официально оформленных договоров, совместных организаций и инвестиций в инфраструктуру. Уровень и форма сотрудничества будут определяться в значительной степени характером и масштабом потенциальных благ, которые будут достигнуты через сотрудничество, и сопутствующими издержками. Поэтому, государства и стейкхолдеры должны вступить в диалог, чтобы определить весь перечень интересов и рисков (экономических, социальных и экологических). После уточнения целей сотрудничества можно приступить к переговорам и разработке необходимых формальных и неформальных институциональных, правовых и консультативных структур.

Фаза III – Осуществление: В то время как трудно выработать устойчивые соглашения, еще сложнее их эффективно осуществить. Для осуществления требуются реальные обязательства со стороны правительств и стейкхолдеров и сложный баланс между следованием духу и конкретным обязательствам соглашений, одновременно разрабатывая рабочие методы, действующие на практике, и адаптацией к меняющимся обстоятельствам.

«ДЛЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ТРЕБУЮТСЯ РЕАЛЬНЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА СО СТОРОНЫ ПРАВИТЕЛЬСТВ И СТЕЙКХОЛДЕРОВ»

6.2 Обеспечение эффективного выполнения

Недостаточно просто объявить принципы и правила соглашения, соглашение должно быть «введено в действие» через конкретные механизмы реализации. Этот процесс введения в действие является решающим для успеха совместного управления трансграничным речным бассейном. Это должен быть хорошо структурированный процесс, который направлен на выявление и согласование интересов государственных органов с интересами стейкхолдеров.²⁷ Характер механизмов реализации будет определяться характером соглашения, и, что крайне важно, политическими, экономическими и экологическими условиями бассейна.

Выполнение международных соглашений обычно определяется как работы, которые проводит государство для выполнения своих обязательств и достижения целей и задач соглашения.²⁸ Поэтому выполнение относится как к соблюдению, так и к достижению целей, как обсуждается в главе 5.

При выполнении своих обязательств от государств может потребоваться следование определенному характеру поведения, чтобы удерживаться от одних действий и выполнять другие действия (н-р, обмен информацией, уведомление или добросовестные усилия для вступления в своевременные консультации по определенным проектам, направленным на развитие), для достижения конкретных целей (н-р, поддержание количества и качества воды для соблюдения согласованных стандартов) или осуществления совместного развития или планов по освоению бассейна.²⁹

Неспособность выполнить соглашение, соблюсти его положения или достичь его цели может иметь серьезные политические и юридические последствия. Это может повлиять на более широкие отношения между государствами – т.е. государствами, чьи реки всегда будут оставаться разделяемыми – и может препятствовать будущим кооперативным усилиям. Это может подорвать саму основу соглашения, достигнутого сторонами, и привести к новому конфликту.³⁰

Общей целью соглашений по трансграничным бассейнам является улучшение эффективности и равномерности управления водными ресурсами бассейна. Для достижения этого от государств требуется согласование и осуществление планирования, освоения, управления и охраны общих ресурсов, связанных с водой, на основе участия пользователей и с использованием комплексного подхода, которые согласуются с соответствующими международными конвенциями и национальными законодательствами, политикой, задачами и целями.³¹

Из этого определения можно понять, что трансграничное руководство в большом бассейне является чрезвычайно сложным делом. Такие слова, как «согласовывать», «содействовать», «осуществлять», «связанные с водой», «на основе участия пользователей», «комплексный» и «согласуются с» могут интерпретироваться по-разному. Не существует универсального руководства по их толкованию. Поэтому когда дело касается создания функциональной структуры для эффективного управления водными ресурсами в масштабе бассейна, важно укрепить доверие и создать общее видение целей государств.

Каковы основные элементы для успешного осуществления соглашений по совместному управлению трансграничными водами? Как мы можем усилить их выполнение и как мы можем измерить степень успешности?

6.3 Основные элементы успешного осуществления

От бассейна к бассейну сферы работ и масштабы для проведения управления трансграничным бассейном будут различаться. Однако имеется несколько основных элементов, которые должны быть затронуты при выполнении соглашений по трансграничным водам, чтобы устойчиво управлять водными ресурсами в любом речном бассейне. Они включают:

- руководство;
- управление знаниями;
- участие;
- мониторинг;
- адаптивное управление.

6.3.1 Руководство: организации, нормативы и управление

Первым главным атрибутом является руководство – политические, социальные, экономические и административные системы, которые осваивают и управляют водными ресурсами и предоставляют водохозяйственные услуги.³² Мероприятия, связанные с руководством, наиболее явно проявляются через институциональные механизмы, такие, как строго определенные договоры, организации, процедуры управления и нормативы – но, что важно, руководство также относится к эффективному выполнению этих механизмов.

Для эффективности эти системы должны быть инклюзивными (включать всех подходящих стейкхолдеров), подотчетными (в отношении прав и обязанностей всех сторон) и адаптируемыми к изменяющимся обстоятельствам.³³ Обоснованные планы финансирования и надежные механизмы разрешения споров являются двумя основными вызовами руководства, от которых зависит успешное осуществление. Как обсуждается в главе 5, соответствующая структура организаций, как формальных, так и неформальных, будет определяться конкретными целями трансграничного сотрудничества и уникальными условиями, в которых они будут реализованы.

Одним из хороших примеров эволюции трансграничного руководства через выполнение международного соглашения по управлению водой является налаживание взаимовыгодного сотрудничества более чем на 150 реках и озерах вдоль 8900 километровой границы между Канадой и США.³⁴ Договор 1909 года о пограничных водах является рамочным соглашением, устанавливающим базовые принципы и процедуры, направляющим использование всех пограничных вод, которые разделяются двумя странами, особенно касательно качества и объемов воды, навигации, и разрешения споров. В рамках данной юридической основы эти две страны вступили во множество детальных соглашений, определяющих конкретные вопросы и водные объекты (см. бокс 6.1).

Международная совместная комиссия (МСК), созданная в рамках Договора о пограничных водах, оказалась весьма легко адаптирующейся. На протяжении десятилетий успешной работы, она эффективно расширила свой мандат от мониторинга уровней воды вдоль границы до управления осуществлением сложных соглашений по вододелению и качеству воды, освоения и управления пограничными водными ресурсами.

Бокс 6.1 Основные соглашения между США и Канадой, которые возникли в рамках Договора 1909 года о пограничных водах

Национальные соглашения

- Договор 1925г. по озеру Вудс
- Конвенция 1939г. по озеру Рейни
- Договор 1950г. по отбору воды из реки Ниагара
- Соглашение 1954г. по морскому пути Св.Лаврентия
- Договор 1961г. по реке Колумбия
- Соглашение 1972г. по качеству воды Великих озер
- Соглашение 1991г. по качеству воздуха

Соглашения на уровне штатов

- Соглашение 2005г. между губернаторами восьми штатов США и провинций Онтарио и Квебек по устойчивому использованию водных ресурсов Великих озер и бассейна реки Св.Лаврентия
- Пакт 2005г. по водным ресурсам Великих озер и бассейна реки Св.Лаврентия

Аналогичный долговечный правовой режим был развит в отношении Международной комиссии по охране Рейна (МКОР), которая пережила рост в области своего традиционного мандата по управлению/охране качества воды до более широкого мандата по «охране окружающей среды» и защиты от паводков.³⁵ Точные контуры таких расширенных мандатов являются предметом регулярных рассмотрений и постепенного развития базового соглашения – Конвенции 1976 года по охране Рейна от загрязнения химическими веществами.³⁶

Имеются многочисленные примеры речных бассейновых комиссий, которые наделены амбициозными мандатами бассейнового руководства, но которые при этом сталкиваются с серьезными вызовами в процессе осуществления и в отношении реальных политических обязательств многочисленных государств.³⁷

Река Меконг является примером противоречивых – но постоянно развивающихся – результатов.³⁸ За последние 10 лет стороны Соглашения 1995 года по Меконгу (см. пример 5.1) заключили несколько суб-соглашений, процедур и прочих технических руководств по мере продвижения процесса осуществления:

- Процедуры обмена и совместного использования данных и информации (2001г.);
- Технические руководства по ведению и управлению информационной системой Комиссии по реке Меконг (2002г.);
- Процедуры мониторинга водопользования (внутрибассейновое использование воды и межбассейновый водозабор) (2003г.);
- Процедуры уведомления, предварительного консультирования и достижения соглашения (2003г.);
- Процедуры по поддержанию стока в основном русле Меконга (2006г.);
- Процедуры по поддержанию качества воды (в процессе принятия).

Однако множество из этих соглашений являются амбициозными, сложными для выполнения и им недостает четких механизмов обеспечения их выполнения.³⁹ Например, в июне 2006 года министерский совет при Комиссии по реке Меконг (КРМ) мог только договориться о согласовании процедур по поддержанию стока по Меконгу. Все еще

необходимы четкие и практичные процедуры осуществления для поддержания экологического стока.⁴⁰

ЕС столкнулся с аналогичными проблемами в своих усилиях по обеспечению выполнения трансграничной Водной Рамочной Директивы (ВРД) на национальном уровне (см. случай 4.2). Прибрежные государства бассейна Тигр-Евфрат, несмотря на многочисленные попытки, не преуспели в установлении каких-либо механизмов бассейнового руководства (см. пример 6.1).

Пример 6.1 Совместный технический комитет по Тигру и Евфрату – тупиковая ситуация

Долину рек Тигр и Евфрат часто называют колыбелью цивилизации. Эти две реки, разделяемые Ираном, Ираком, Сирией и Турцией, большую часть своего пути до моря текут двумя отдельными потоками, но обычно считаются одной системой. Это кажущаяся простой отличительная особенность оказалась помехой для трансграничного сотрудничества в бассейне. Не существует бассейнового соглашения по Тигру-Евфрату, хотя идея Совместного технического комитета (СТК) обсуждалась Ираком, Сирией и Турцией уже в 1965 году. В 1980 году по Протоколу между Турцией и Ираком был создан СТК по региональным водам, Сирия присоединилась к нему в 1983 году. СТК представлял собой комитет экспертов, наделенный мандатом определения методов и концепций рационального водопользования для каждой страны. После 16 заседаний они не смогли прийти к консенсусу по базовым принципам и определениям, и работа СТК фактически зашла в тупик в 1992 году.

Одной из основных причин этого тупикового положения была неспособность трех стран достичь соглашения относительно того, следует ли считать реки Евфрат и Тигр одной системой, и в этом случае водodelение должно осуществляться с позиций всего бассейна, либо обсуждения должны ограничиться только рекой Евфрат.

Некоторые считают трехстороннее сотрудничество в рамках этого Комитета провалом, осуждая несовпадение взглядов этих стран на главную функцию СТК. Турция, гидрологический и экономический гегемон в этой системе, считала СТК консультативным органом, в то время как Сирия и Ирак надеялись, что он разработает соглашение по водodelению. Другие утверждают, что СТК был успешным форумом, который, несмотря на свои нерегулярные заседания, обеспечил, как минимум, некоторый уровень консультаций и сотрудничества между странами бассейна.

В отсутствие бассейнового соглашения возникло множество двусторонних договоренностей. Например, в 1990 году Сирия и Ирак подписали двустороннее соглашение, по которому эти две страны делили воды, полученные от Турции, на основе 58% - Ирак и 42% - Сирия. Однако, те, кто отслеживает историю и политику сотрудничества в бассейне, скептически относятся к реальному соблюдению этих случайных соглашений.⁴¹

6.3.2 Управления знаниями

Функциональная и надежная база знаний является другим ключевым элементом при осуществлении совместного управления трансграничными водами. Знания должны давать представление прибрежным государствам об издержках и благах сотрудничества и поэтому являются решающим элементом при мотивации трансграничного управления. Общее понимание ключевыми стейкхолдерами, а также плановиками бассейна речной системы играет весомую роль в уменьшении асимметрии информации, порождающей недоверие, и в разработке обоснованных вариантов совместного управления.

«ЗНАНИЯ ЯВЛЯЮТСЯ РЕШАЮЩИМ ЭЛЕМЕНТОМ ПРИ МОТИВАЦИИ ТРАНСГРАНИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ»

Полезные знания поступают в различных формах, от специализированных данных в западной научной традиции до неформальных знаний коренного населения.⁴² В главе 40 Повестки дня на XXI век подчеркивается важность информации и знаний для устойчивого развития:

*«При устойчивом развитии каждый является пользователем и поставщиком информации, рассматриваемой в широком смысле. Сюда относятся данные, информация, надлежащим образом представленный опыт и знания. Потребность в информации возникает на всех уровнях, от уровня главных решающих лиц на национальном и международном уровне до широких масс и отдельных лиц».*⁴³

План эффективного управления знаниями необязательно должен опираться на технологии высокого уровня, но отражать осмысленную стратегию по предоставлению релевантных знаний подходящим людям в надлежащее время. Более того, он должен подчеркивать сбор и совместное использование информации на коллективной основе, что укрепляет доверие к базе знаний, уменьшает вероятность сбора и анализа дублирующих (и дорогостоящих) данных и заполняет пробелы в стратегических знаниях. Важные вопросы в управлении знаниями для совместного управления трансграничными водами включают:

- *Какова ключевая область информации/знаний?*
Она должна включать, среди прочего, гидрологические, экологические и социально-экономические данные; информацию по сценариям развития, экологической устойчивости и стабильности доходов; институциональным основам и стимулам; экономическим, экологическим, и социальным ценностям природных ресурсов.
- *Кто является предполагаемыми пользователями информации/знаний?*
Основными пользователями, вероятно, являются лица, вырабатывающие политику, исследователи и представители гражданского общества. Знания должны представляться в легкодоступной и удобной для этих стейкхолдеров форме.
- *Как будут охвачены предполагаемые пользователи?*
Должны быть разработаны механизмы распространения и принципы предоставления информации, которые следует периодически пересматривать.

6.3.3 Участие: информационное взаимодействие, доверие и сопричастность

Участие повышает доверие, развивает чувство сопричастности и общее понимание среди стейкхолдеров – значение этого процесса невозможно переоценить. Участие проясняет цели, повышает продуктивность, уменьшает вероятность конфликтов и необходимо для поддержания совместного управления трансграничными водами.

Взаимодействие особенно важно, как обсуждалось в главе 3. Информационное взаимодействие должно быть не просто обеспечением информацией или даже обменом информацией, а скорее реальным консультированием при планировании и принятии решений. Многие примеры показывают, что если информация по планируемой деятельности и побочным эффектам поступает свободно к странам и общинам через объединенную сеть, то маловероятно, что правительства создадут неработающие правила и более вероятно, что они будут вовлечены в позитивную совместную деятельность.⁴⁴

Для эффективного процесса планирования требуются платформы для совместного диалога, где государства, ННО, ученые и гражданское общество могут высказывать свою точку зрения. Большим вызовом для трансграничных бассейновых организаций является учет мнений и обоснованных опасений всех стейкхолдеров и гарантия, что мнение даже самых слабых легитимных стейкхолдеров услышано.

«ДЛЯ ЭФФЕКТИВНОГО ПРОЦЕССА ПЛАНИРОВАНИЯ ТРЕБУЮТСЯ ПЛАТФОРМЫ ДЛЯ СОВМЕСТНОГО ДИАЛОГА»

Диалог может внести существенный вклад в улучшение использования и руководства водными ресурсами в трансграничном бассейне, собирая вместе людей с разным образованием и интересами для совместного изучения будущего, связанного с водными ресурсами. При хорошей организации диалоги могут снизить вероятность конфликта, усилить представление интересов маргинальных групп и улучшить обеспечение различных местных и региональных нужд.⁴⁵

В бассейне Меконга региональные исследовательские группы и ННО организовали и провели диалоги стейкхолдеров – Меконгский форум по региональным водам и Национальный диалоговый форум по водным ресурсам Меконга – для обеспечения хорошо структурированного вклада в виде сведений для государства, банков развития, участников частного сектора и бизнеса.⁴⁶ Инициатива по бассейну Нила, как обсуждалось ранее, поощряет участие с помощью множества средств, среди которых наиболее выделяется Диалог по бассейну Нила (см. пример 3.1). МСК в партнерстве с мэрами городов бассейна Великих озер-Св.Лаврентия, расположенного между США и Канадой, инициировали кампании общественного участия, в ходе которых была получена информация от более чем 4100 человек (см. пример 3.2).

В Европе ВРД ЕС обеспечивает вовлечение заинтересованных сторон в процесс выполнения. В частности при составлении, пересмотре и уточнении Планов управления речным бассейном от государств-членов требуется выделить как минимум шесть месяцев на консультации с общественностью.⁴⁷ Рейнская конвенция от 1999 года (статья 14) предусматривает сотрудничество путем предоставления статуса наблюдателя заинтересованным сторонам, связанным межправительственным организациям или ННО, которые принимают цели и принципы Конвенции.

6.3.4 Мониторинг

Мониторинг и отчетность являются незаменимыми инструментами для определения того, достигаются ли цели запланированными действиями, оказывают ли программы какое-либо непредвиденное физическое или социально-экономическое воздействие, и для обеспечения руководства, которое формирует действия в рамках адаптивного управления.

Для эффективного осуществления требуется определенная система оценки эффективности работы. Она должна гарантировать четкое определение рабочих программ и установление показателей качества и своевременности как для работы организации, так и для устойчивости бассейна. Это должно позволить использовать эти меры для мониторинга работы и гарантировать проведение коррективных действий в случае необходимости. В этой связи стратегическая реализация означает, что необходимо подготовить и внедрить правила, процедуры, руководства и протоколы и следить и отчитываться по их воздействию. Оценка воздействия политических решений и их выполнения должна проводиться периодически, чтобы направлять текущие изменения в политической основе и в будущем стратегическом планировании.

Для мониторинга изменений в окружающей среде используются различные методы – от простых измерений качества воды до более сложной оценки качества и показателей устойчивого развития. Соглашение между США и Канадой по качеству воды Великих озер включает конкретные цели по восстановлению и поддержанию химического, физического и биологического баланса экосистемы Великих озер. Оно периодически уточняется и пересматривается (1972, 1978, 1987 и 2006гг.) для усиления программ, методов и технологий, проводимых в рамках данного соглашения и для повышения подотчетности выполнения в свете научных достижений. МСК отслеживает и оценивает ход выполнения и консультирует правительства этих двух стран.

Программа действий по Рейну (1987) приняла лосось в качестве чудесного показателя восстановления качества воды и биоразнообразия. Кампания «Лосось 2000» в рамках этой программы заново ввела местные виды лосося, которые были потеряны в

результате ухудшения качества воды и повышенного заиления. Велся мониторинг за новой бурно разрастающейся популяцией лосося как показателя успешной работы Программы.⁴⁸

ВРД ЕС ввела механизм контроля для обеспечения непрерывной адаптации нормативов.⁴⁹ Государства-члены обязуются достичь «хорошего» химического и экологического состояния поверхностных вод в течение 15 лет.⁵⁰ Определяются критерии достижения «хорошего» экологического состояния, а «хорошее» химическое состояние считается достигнутым, если концентрация загрязняющих веществ в поверхностных водах не превышает определенных норм экологического статуса. Детальная базовая информация регулярно пересматривается и уточняется для мониторинга последующих улучшений.

В некоторых районах мониторинг применяется для формирования более совершенного набора «показателей устойчивости бассейна», а данные собираются для оценки воздействия различных программ развития и охраны природы по этим показателям. В своем отчете о Состоянии бассейна за 2003 год Комиссия по реке Меконг дала обзор событий и их суммарного воздействия на базовые гидрологические, экологические и экономические характеристики бассейна. Она планирует обновлять эти отчеты с периодичностью не более трех лет и расширить их, чтобы включить анализ трендов.⁵¹

6.3.5 Адаптивное управление

Адаптивное управление определяется Оценкой экосистем на пороге Тысячелетия как систематический процесс постоянного улучшения политики и методов управления, опираясь на результаты ранее проводимой политики и методов.

Адаптивное управление первоначально воспринималось в 70-х⁵² как концепция управления природными ресурсами, направленная на сокращение неопределенностей и продвижение таких стратегий управления, которые могут ответить на непредвиденные события. Адаптивное управление, по-видимому, хорошо подходит к вызовам управления трансграничными водами, которое включает гидрологические неопределенности (особенно в условиях изменения климата), наличие большого числа стейкхолдеров, меняющиеся цели и необходимость поддерживать открытые и конструктивные отношения между прибрежными странами.

Данный процесс требует регулярного пересмотра целей управления, мониторинга и оценки результатов, участия стейкхолдеров и механизмов использования этой новой информации для изменения политики, стратегий и практики управления. Он дает лицам, принимающим решения, гибкость в подгонке стратегий, политики и практики по мере того, как их воздействие становится ясным, и по мере изменения условий, знаний и социальных приоритетов.

Адаптивное управление является панацеей для выполнения режимов трансграничного управления, которые при самых лучших обстоятельствах будут требовать напряжения сил. На деле легко представить обстоятельства, при которых потенциальное нарушение последовательности процессов адаптивного управления может подрвать уверенность, особенно в хрупком политическом контексте или при тлеющем конфликте. Переход от теории к практике в адаптивном управлении также требует готовности отдельных лиц и организаций выявить и обратить вспять неэффективные политические курсы, а также признать и устранить непредусмотренные обстоятельства. Собственная выгода, разные ценности и жесткость большинства административных структур имеют тенденцию сдерживать выполнение стратегий адаптивного управления.

«СОБСТВЕННАЯ ВЫГОДА, РАЗНЫЕ ЦЕННОСТИ И ЖЕСТКОСТЬ БОЛЬШИНСТВА АДМИНИСТРАТИВНЫХ СТРУКТУР СДЕРЖИВАЮТ ВЫПОЛНЕНИЕ СТРАТЕГИЙ АДАПТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ»

Базовые принципы процессов адаптивного управления – непрерывное информационное взаимодействие, пересмотр и переоценка – важны для осуществления управления трансграничными водами. Далее, на фоне быстрорастущего спроса на воду и чрезвычайно неопределенных климатических прогнозов, необходимость в открытом диалоге и тщательном междисциплинарном анализе водохозяйственной политики только усилится.

6.4 Процесс осуществления и совместное использование благ

Перечисленные выше элементы – руководство, управление знаниями, участие, мониторинг и адаптивное управление – являются ключевыми для осуществления совместного управления трансграничными водами. Вместе они обеспечивают благоприятную основу для стабильного совместного управления трансграничными водами и справедливого распределения благ между прибрежными государствами. Все пять элементов имеют решающее значение.

Эти атрибуты взаимосвязаны, и имеют взаимоусиливающий эффект. Разумное руководство требует выработки прозрачной, обоснованной политики и структур, которые будут инклюзивными, подотчетными и адаптируемыми к меняющимся обстоятельствам. Хорошее управление знаниями предоставляет решающим лицам сведения и обеспечивает стейкхолдеров возможностью внести существенный вклад в процессы управления. Участие способствует инклюзивности, наделяет стейкхолдеров полномочиями в процессах управления водой, основанных на участии, и гарантирует большее понимание множества ценностей и распределения издержек и благ, связанных с политикой и практикой управления водой. Мониторинг оценивает воздействие этих процессов на фоне установленных целей управления и обеспечивает руководство для будущих изменений. В заключение, адаптивное управление предоставляет механизм непрерывного усваивания опыта и улучшения, исходя из этого опыта.

Все элементы должны быть реализованы в условиях политических, социальных и экономических реалий. Процесс осуществления не может следовать некоему шаблону, скорее его следует продвигать с помощью прагматического подхода, который прочно привязан к общей цели совместного управления трансграничными водами, ведущей к справедливо распределяемым, устойчивым благам.

Случаи и описания

Бокс 1.1. Терминология по трансграничным водным ресурсам	16
Бокс 2.1. Примеры механизмов совместного использования благ	32
Бокс 4.1 Виды международных договоров	54
Бокс 4.2 Необязывающие инструменты и совместное управление водными ресурсами	56
Бокс 6.1 Основные соглашения между США и Канадой, которые возникли в рамках Договора 1909 года о пограничных водах	88
Пример 2.1. Река Инд – усиление контактов, объединение бассейновых государств	23
Пример 2.2. Комплексное управление рекой Сенегал	26
Пример 3.1 Всесторонний диалог – вовлечение стейкхолдеров в бассейне Нила	41
Пример 3.2 Информирование и участие по Великим озерам в Северной Америке	46
Пример 4.1 Посредничество и помощь в ведении переговоров по Договору о водах реки Инд	62
Пример 4.2 Соблюдение, обеспечение соблюдения и урегулирование споров в рамках Рамочной водной директивы ЕС 22	66
Пример 5.1. В Соглашении по Меконгу отсутствуют требования к национальным правилам	79
Пример 6.1 Совместный технический комитет по Тигру и Евфрату – тупиковая ситуация	89

Таблицы и рисунки

Таблица 1.1 Увязка глав с фазами развития как подход на основе совместного использования благ в управлении трансграничными водами	20
Таблица 2.1. Виды выгод от сотрудничества. Источник: адаптировано из Sadoff&Grey (2002).....	24
Таблица 3.1 Отображение стейкхолдеров и их участия на разных этапах проекта, от начального выявления стейкхолдеров вплоть до выполнения проекта.....	42
Таблица 3.2 Структурные роли гражданского общества на разных этапах процесса управления трансграничными водами	48
Таблица 3.3 Поддержки от международных третьих сторон	49
Таблица 5.1 Функции и цели трансграничных организаций	70
Таблица 5.2 Примеры основанных на потребностях критериев для распределения ресурсов по договору	73
Таблица 5.3 Механизмы финансирования учреждений по управлению трансграничными водными ресурсами	82
Рис.1.1. Международные речные бассейны	17
Рис. 2.1. Сходящиеся восприятия, приоритеты и планы.....	28
Рис.2.2 Континуум сотрудничества	30
Рис.3.1 Отображение власти и интересов различных групп стейкхолдеров и их траекторий в ходе проекта.....	44
Рис. 3.2 Этапы выявления стейкхолдеров, отображение интересов стейкхолдеров и оценка процесса	50

- 1 Giordano, M. and Wolf, A. (2002). "The World's Freshwater Agreements: Historical Developments and Future Opportunities". In: *International Freshwater Treaties Atlas*. United Nations Environment Programme.
- 2 Technical Advisory Committee. (2000). *Integrated Water Resources Management*. TAC Paper 4. Stockholm: Global Water Partnership.
- 3 See, for example, Whittington, D. and Song, J. (2004). "Why Have Some Countries on International Rivers been Successful Negotiating Treaties? A Global Perspective". *Water Resources Research* 40(5).
- 4 See, for example, Wolf, A. (1999). "Criteria for Equitable Allocations: the Heart of International Water Conflict". *Natural Resources Forum* 23.
- 5 See, for example, Sadoff, C. and Grey, D. (2002). "Beyond the River: the Benefits of Cooperation on International Rivers". *Water Policy* 4(5): 389–403.
- 6 Institutions here are broadly defined as the social structures that influence behaviour including, for example, organizations, agreements, norms and incentives.
- 7 Sadoff, C. and Grey, D. (2002). "Beyond the river: the benefits of cooperation on international rivers". *Water Policy* 4(5): 389–403.
- 8 From "Case Study – The Senegal Basin" by Madiodio Niasse, see <http://www.iucn.org/themes/wani/>
- 9 This cross-boundary dynamic will also hold true at sub-national levels.
- 10 Sadoff, C. and Grey, D. (2005). "Cooperation on International Rivers: A Continuum for Securing and Sharing Benefits". *Water International* 30(4): 420–427.
- 11 Sadoff and Grey, 2005, *op. cit.*
- 12 These seven basic principles were derived from an examination of 149 international treaties relating to the management of international water resources. See Wolf, 1999, *op. cit.*
- 13 See, for example, World Commission on Dams. (2000). *Dams and Development: A New Framework for Decision-Making*. The report of the World Commission on Dams. London: Earthscan; Phillips, D.J.H, Daoudy, M., Ojendal, J., McCaffrey S. and Turton, A.R. (2006). "Transboundary Water Cooperation as a Tool for Conflict Prevention and Broader Benefit Sharing". Stockholm: Swedish Ministry of Foreign Affairs. Accessible at: www.egdi.gov.se; Anders Jagerskog, "Benefit Sharing in International River Basins" in *Stockholm Water Front*, May 2006.
- 14 Adapted from Sadoff, Grey and Leb (2006), prepared for the Second Meeting of the Regional Working Group on the Joint Multipurpose Program of the Eastern Nile Subsidiary Action Program, May 29–June 01, 2006, Alexandria, Egypt.
- 15 From "Case Study – The Nile Basin" by Christina Leb online at <http://www.iucn.org/themes/wani/>
- 16 See the official website at <http://www.nilebasindiscourse.org>
- 17 From "Case Study – The North American Great Lakes" by Christina Leb online at <http://www.iucn.org/themes/wani/>
- 18 ODI/ARCADIS/EuroConsult. (2001). *Transboundary Water Management as an International Public Good*. Prepared for the Ministry of Foreign Affairs, Sweden. Stockholm: Norstedts tryckeri AB.
- 19 ODI/ARCADIS/EuroConsult, 2001, *op. cit.*
- 20 Technical Advisory Committee, 2000, *op. cit.*
- 21 From "Case Study – Indus Waters Treaty" by Saafconsult B.V. online at <http://www.iucn.org/themes/wani/>
- 22 From "Case Study – EU Water Framework Directive" by Christina Leb online at <http://www.iucn.org/themes/wani/>
- 23 Keohane, R.O. (1989). *International Institutions and State Power*. Boulder: Westview Press.

- 24 Adapted from Young, O.R. (1999). *Governance in World Affairs*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- 25 See Mitchell, R. (2007). "Compliance Theory". In Bodansky, D., Brunnee, J. and Hey, E. (Eds), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*.
- 26 From "Case Study – Mekong River Basin" by Sokhem Pech online at <http://www.iucn.org/themes/wani/>
- 27 Smith, M., de Groot, D. and Bergkamp, G. Pay – *Establishing payments for watershed services*. IUCN, Gland, Switzerland. 109 pp.
- 28 Lusthau, C, Adrien, M.H. Anderson, G, Carden, F. and Montalvan, G.P. (2002). *Organizational Assessment: A Framework for Improving Performance*. Canada: IDRC/IDB.
- 29 Chayes, A.H., Chayes, A. and Mitchell, R.B. (1995). "Active Compliance Management in Environmental Treaties". In: Lang, W., *Sustainable Development and International Law*, London: Graham & Trotman Ltd; and Vinogradov, S., Wouters, P. and Jones, P. (2003). *Transforming Potential Conflict into Cooperation Potential: The Role of International Water Law*. PC -> CP Series No. 2, UNESCO/IHP/WWAP, SC-2003/WS/67.
- 30 United Nations Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses, opened for signature 21 May 1997, 36 ILM 700 (1997).
- 31 Chayes et al., 1995, *op. cit.*
- 32 Nilsson, M. and Segnestam, L. (2001). "Development and Natural Resources in the Mekong Region: The Institutional Challenge". In: Badenoch, N. and Dupar, M. (Eds), *Mekong Regional Environmental Governance: Perspectives on Opportunities and Challenges*. Washington DC: World Resources Institute.
- 33 Julia Bucknall, 2007. *Making the most of scarcity: accountability for better water management results in the Middle East and North Africa*. The World Bank: Washington, DC.
- 34 Bucknall et al., 2007, *op. cit.*
- 35 See Paisley R. (2002). "Adversaries into Partners: International Water Law and the Equitable Sharing of Downstream Benefits". *Melbourne Journal of International Law* 3: 280–298.
- 36 Vinogradov et al., 2003, *op. cit.*
- 37 Harald Irmer et al. (2001). *Rhine 2020 – Programme on the sustainable development of the Rhine, Conference of Ministers*. Koblenz, Germany: International Commission for the Protection of the Rhine.
- 38 Paisley, 2002, *op. cit.*
- 39 Sokhem Pech and Kengo, S. (2006). The Governance of the Tonle Sap Lake, Cambodia: Integration of Local, National and International Levels". *Int'l Journal of Water Resources Development* 22(3): 299–416.
- 40 Gooch J., 2005. *The Mekong Agreement in light of International Principles Relating to Sustainable Use of Transboundary Watercourses*, Master Thesis, Faculty of Law, University of Lund,
- 41 MRC. (2006a). "Press Release: MRC countries agree on procedures for Mekong flows". MRC Secretariat, No.07/06, Ho Chi Minh City, Viet Nam, 22 June 2006.
- 42 From "Case Study – Tigris-Euphrates" by Christina Leb online at <http://www.iucn.org/themes/wani/>
- 43 Kalpakian, J. (2004). *Identity, Conflict and Cooperation in International River Systems*. Burlington, VT: Ashgate Publishing Ltd.
- 44 For example see Sokhem Pech and Kengo, S. (2006). "Key Fisheries Issues in the Mekong Region" *Proc. Mekong Regional Waters Dialogues*, Vientiane, 6–7 July 2006.
- 45 United Nations Commission for Environment and Development (UNCED), 2002. *World Summit on Sustainable Development Plan of Implementation*.
- 46 Ward, H. (2006). "International Linkages and Environmental Sustainability: The Effectiveness of the Regime Network". *Journal of Peace Research* 43(2): 149–166.
- 47 Sokhem P and Kengo S., 2006, *op. cit.*
- 48 IUCN, TEI, IWMI & M-power. (2006). Letter to World Bank and ADB – Feedback on WB/ADB Joint Working Paper on Future Directions for Water Resources Management in the Mekong River Basin, Mekong Water Resources Assistance Strategy (MWRAS), available at www.mpower.net.org accessed on 24 October 2006.
- 49 Mouratiadou, I. and Mora, D. (2007). "Mapping Public Participation in the Water Framework Directive: A case study of the Pinios River Basin, Greece". *Ecological Economics* 62: 72.

- 50 See “Case Study – EU Water Framework Directive” by Christina Leb online at <http://www.iucn.org/themes/wani/>
- 51 Reichert, G. (2005). “The European Community’s Water Framework Directive: A Regional Approach to the Protection and Management of Transboundary Freshwater Resources”. In: Laurence Boisson de Chazournes and Salman Salman (Eds), *Les ressources en eau et le droit international – Water Resources and International Law*. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- 52 See Water Framework Directive Article 2 (28), and Annex V, table 2.1.2.
- 53 MRC. (2006b). Information and Knowledge Management Programme, Programme Document (December 2006), Mekong River Commission Secretariat, Vientiane, Laos.
- 54 Holling, C.S. (Ed.) (1978). *Adaptive environmental assessment and management*. Chichester, UK: John Wiley.

Фотографии

Фото 1.1 Верблюды прячутся от солнца под ржавеющими обломками судов рядом с поселком Джамбул, бывшим рыболовным городом на берегу Аральского моря (Казахстан)	19
Фото. 2.1. Фрукты Логана грузятся на китайское судно в порту Чианг Саен на реке Меконг в северном Таиланде. Этот порт находится в центре быстрорастущей торговли с Китаем.	34
Фото 3.1 Его превосходительство Олусегун Обасаньо, Президент Нигерии, на Саммите губернаторов в Даматуру, на котором был подписан План управления водосбором по бассейну реки Комодугу Йобе.	43
Фото 4.1 Подписание Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков Чрезвычайным и Полномочным Послом, заместителем руководителя Постоянного представителя Королевства Нидерландов – Его Превосходительством, господином Альфонсом С.М. Хамер.	64

Вместе - Управление трансграничными водами

Ресурсы трансграничных рек все больше используются, чтобы обеспечить конкурирующие требования на воду. В этой публикации дан обзор совместно используемых водных ресурсов в мире и руководство по коллективному управлению этими ресурсами. Описывается ряд потенциальных издержек и благ сотрудничества, а также отказа от сотрудничества, и принципы и механизмы распределения благ, которые получены от воды. На основе конкретных примеров со всего мира, в публикации приводятся вызовы и практические решения для построения правовой основы, организаций, процессов управления и финансирования, необходимых для руководства трансграничными водами на более справедливой и устойчивой основе.

Об IUCN

IUCN, Международный союз охраны природы, объединяет в своем составе государства, правительственные учреждения и различные неправительственные организации. IUCN стремится влиять, поощрять и помогать обществам во всем мире сохранять целостность и разнообразие природы и гарантировать, что любое использование природных ресурсов равноправно и экологически жизнеспособно.

www.iucn.org

Об Инициативе IUCN «Water and Nature»

Инициатива IUCN «Water and Nature» (Вода и природа) - это программа действий, которая должна продемонстрировать, что экологически-ориентированное управление и участие заинтересованных сторон помогут решить текущую дилемму, связанную с водой - вернуть реки к жизни и сохранить имеющиеся ресурсы для всех.