

BRIDGE: Содействие диалогу и управление речными бассейнами

Содействие устойчивому развитию, благополучию населения и укреплению сотрудничества посредством совместного управления трансграничными водными ресурсами.

Совместное использование выгод на практике

Уроки, извлечённые из опыта программы BRIDGE Международного Союза охраны природы (МСОП)

Photo: Ato Aikins, Unsplash



1. Введение. Значение совместного использования выгод.

Традиционно обсуждения трансграничных водных ресурсов были сосредоточены на вопросах водопользования, распределения ресурсов, правах и обязательствах сторон. Эти вопросы сохраняют основополагающее значение. Вместе с тем устойчивое сотрудничество предполагает также учёт более широкого круга взаимосвязанных интересов: развития инфраструктуры, адаптации к изменению климата, водной, энергетической и продовольственной безопасности, состояния экосистем, торговли и инвестиций. Рассмотрение этих взаимосвязей позволяет дополнить существующие механизмы сотрудничества поиском дополнительных взаимных выгод.

В настоящем документе совместное использование выгод рассматривается как подход, при котором государства и заинтересованные стороны на основе диалога выявляют возможности для получения экономических, социальных и экологических результатов, а также снижения общих рисков благодаря сотрудничеству в совместно используемых речных бассейнах. Такой подход предусматривает обсуждение необходимых ресурсов, ответственности сторон и возможных вариантов решений с учётом национальных приоритетов, действующих договорённостей и особенностей каждого бассейна. Он не предполагает автоматического изменения существующих механизмов распределения воды.

Практическое применение подхода продолжает развиваться. Опираясь на более чем десятилетний опыт программы BRIDGE МСОП и практическое руководство «Распределение выгод от управления речными бассейнами» (2021), данный обзор рассматривает накопленные уроки и условия, способствующие их применению.

Опыт различных регионов показывает, что возможности для совместных выгод формируются по-разному. Их выявление зависит от качества самого процесса диалога, институциональных механизмов, доступности ресурсов и данных, а также от интересов участников на местном, бассейновом, национальном и региональном уровнях. Поэтому подход следует рассматривать как гибкий инструмент поддержки сотрудничества, а не как универсальную последовательность обязательных шагов.

2. Практические уроки программы BRIDGE

Более чем десятилетний опыт BRIDGE, включая более целенаправленную работу последних четырёх лет, показывает, что подходы к совместному использованию выгод наиболее результативны тогда, когда опираются на действующие механизмы взаимодействия и отвечают конкретным потребностям речных бассейнов. Можно выделить три взаимосвязанные тенденции:

2.1. Опора на существующие площадки сотрудничества

В бассейне реки Моно (Бенин и Того) работа над реализацией бассейновой хартии способствовала обсуждению совместных рисков, ответственности и роли Администрации бассейна реки Моно (ABM). Уточнение функций участников и заинтересованных сторон, согласование приоритетов и развитие совместного планирования создали предпосылки для применения подхода к совместным выгодам, даже без его формального обозначения.

В бассейне реки Мано (Кот-д'Ивуар, Гвинея, Либерия и Сьерра-Леоне) усилия, направленные на активизацию деятельности бассейновой организации и укрепление сотрудничества в области управления паводками и защиты водосборных бассейнов, позволили решить вопрос о распределении выгод и ответственности в трансграничном контексте. И здесь логика распределения выгод была внедрена на практике, и страны проявили значительный интерес к продолжению этой работы. Это также привело к ускорению создания Управления бассейна реки Мано, специализированного органа Союза реки Мано (СРМ), занимающегося конкретно вопросами распределения выгод.

В странах Южной Америки - Эквадоре и Перу совместные бассейновые оценки, картографирование, обмен информацией и местная координация сформировали общую техническую основу для взаимодействия по девяти трансграничным бассейнам. Это способствовало укреплению доверия и принятию решений на основе согласованных данных. Эти усилия способствовали проведению двусторонних переговоров, которые в 2017 году привели к созданию Двусторонней комиссии по комплексному управлению трансграничными водными ресурсами, охватывающей все девять совместных бассейнов и обеспечивающей общие рамки управления. Был внедрен механизм совместного управления совместными водными ресурсами.

Общий вывод состоит в том, что наличие формальных договорённостей важно, однако практическое значение имеют также регулярность контактов, обмен данными, институциональная преемственность и совместная выработка решений.





2.2. Техническое сотрудничество как основа обсуждения взаимных выгод

В бассейнах рек Сонгве (Малави и Танзания) и Рувума (Малави, Мозамбик и Танзания) совместное планирование многоцелевой инфраструктуры и управления водосборными территориями помогло выявить общие интересы и взаимосвязанные риски. Совместный анализ сценариев создал основу для последующего обсуждения возможных выгод и связанных с ними затрат.

В бассейне реки Мегхна (Бангладеш и Индия) совместные оценки, обмен данными и взаимодействие заинтересованных сторон позволили обсуждать общие задачи в техническом формате. **В бассейнах рек Бузи-Пунгве-Саве (Мозамбик и Зимбабве)** техническая работа также выявила точки соприкосновения, одновременно показав важность устойчивой институциональной поддержки и согласованных планов.

Эти примеры подтверждают, что техническое сотрудничество само по себе не означает согласования механизма совместного использования выгод. Вместе с тем оно может укреплять взаимопонимание и доверие, создавая основу для дальнейшего диалога с учётом мандатов и приоритетов участвующих сторон.

2.3. Роль региональных механизмов и правовых рамок

В бассейне рек Сио-Малаба-Малакиси (Кения и Уганда), относящемся к системе Нила, дополнительная программа действий по озёрам экваториального Нила (NELSAP) обеспечила координацию, институциональную преемственность и условия для совместного анализа. При отсутствии отдельной двусторонней бассейновой организации эта региональная платформа содействовала подготовке многоцелевого проекта плотины Ангололо.

При поддержке NELSAP и AUDA-NEPAD программа BRIDGE содействовала подготовке двустороннего соглашения по проекту Ангололо. В исходных материалах отмечено первоначальное финансирование в размере 137 млн долл. США со стороны Африканского банка развития и NEPAD-IPPF. Пример показывает, как региональные механизмы, финансирование и устойчивое взаимодействие могут поддерживать переход от обсуждения возможностей к согласованным проектным решениям.

При этом опыт одного бассейна не следует рассматривать как обязательную институциональную модель для других регионов: оптимальные механизмы определяются сторонами с учётом существующих соглашений и практики сотрудничества.

3. Условия и ограничения практического применения

Практика BRIDGE демонстрирует потенциал подхода, но также указывает на факторы, которые необходимо учитывать при его применении. Эти факторы целесообразно рассматривать не как оценку успешности отдельных стран или организаций, а как обстоятельства, влияющие на последовательность, формат и темпы совместной работы.

A. Национальные приоритеты и ожидания участников

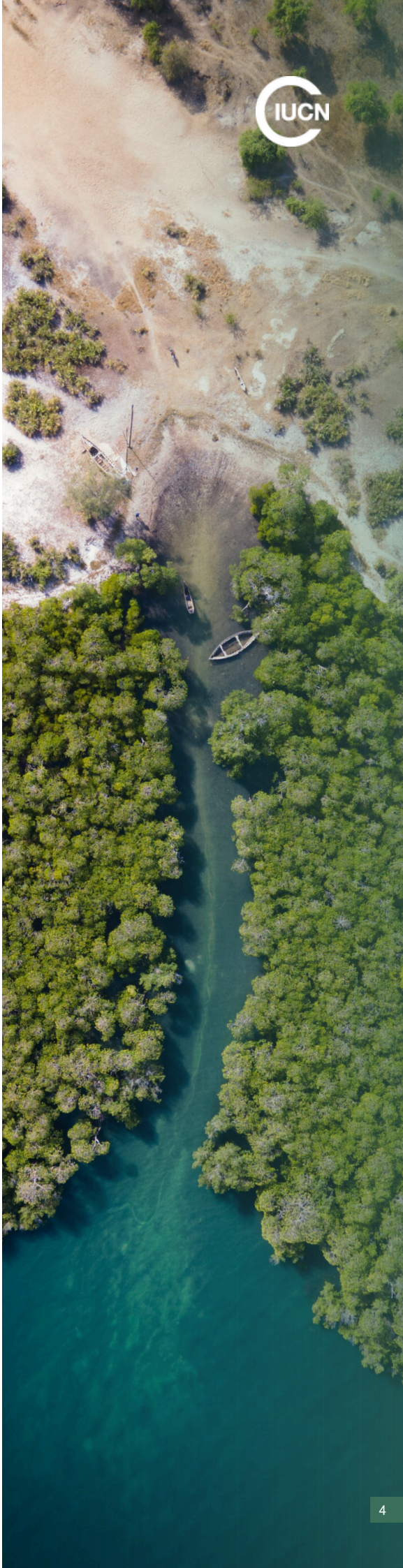
Государства и партнёры рассматривают совместные выгоды исходя из собственных социально-экономических приоритетов, институциональных мандатов и накопленного опыта сотрудничества. **В бассейнах рек Бузи-Пунгве-Саве** отдельные партнеры первоначально связывали подход с ожиданием заранее определённых результатов. Последующий анализ сценариев показал необходимость более чёткого обсуждения возможных выгод, затрат и условий их достижения.

Этот опыт подчёркивает важность **согласования терминологии, целей и ожидаемых результатов на раннем этапе**. Совместное использование выгод не означает заранее гарантированного результата для каждой стороны и требует рассмотрения нескольких вариантов с уважением к интересам и решениям государств.

B. Аналитические и организационные возможности

В ряде бассейнов заинтересованность в сотрудничестве опережала наличие инструментов для комплексного гидрологического, экономического и институционального анализа. **В Сонгве и Рувуме** совместное планирование выявило возможности, для оценки которых потребовались дополнительные исследования. **В Сио-Малаба-Малакиси** более детальная работа стала возможной благодаря значительным ресурсам и координационной поддержке.

Практическое обсуждение совместных выгод предполагает также прозрачную оценку необходимых затрат, возможных рисков, распределения функций и источников финансирования. Эти вопросы рекомендуется рассматривать поэтапно, в соответствии с согласованными задачами и доступными возможностями.



C. Масштабтровани и адаптация подходов к конкретным условиям

Для устойчивого применения подхода важны предсказуемые механизмы взаимодействия, доступность аналитической поддержки и взаимное доверие. Опыт бассейнов Моно и Мано свидетельствует о ценности существующих рамок сотрудничества; дальнейшее продвижение инициатив может зависеть от наличия адаптированных инструментов и ресурсов. **В бассейнах рек Бузи-Пунгве-Саве** особое значение имело согласование планов и ожиданий от их реализации.

Поэтому предпочтительны решения, которые разрабатываются совместно с национальными и бассейновыми партнёрами и учитывают их мандаты, потребности и институциональные возможности. Важную роль играет последовательная, нейтральная коммуникация, не создающая ожиданий пересмотра действующих договорённостей.





4. Многоуровневое управление как основа сотрудничества

Опыт BRIDGE показывает, что возможности для совместных выгод легче выявлять и реализовывать, когда между местным, бассейновым, национальным и региональным уровнями существует регулярное взаимодействие. На каждом уровне по-разному проявляются интересы, риски, возможности и потребности в координации. Поэтому полезно рассматривать совместное использование выгод как процесс взаимодополняющих консультаций, технической работы и согласования решений в пределах соответствующих полномочий.

В разных бассейнах эта работа осуществляется через местные инициативы, бассейновые органы, двусторонние комиссии и региональные площадки. Существующие механизмы позволяют учитывать интересы водопользователей и местных сообществ, поддерживать обмен информацией и обеспечивать преемственность диалога. При этом конкретная архитектура взаимодействия определяется самими участниками.

На местном уровне выгоды могут включать повышение устойчивости средств к существованию и сохранение экосистемных услуг; на бассейновом - более согласованное планирование, снижение рисков и эффективное использование инфраструктуры; на региональном - укрепление сотрудничества, повышение доверия и создание условий для совместных инвестиций. Эти результаты взаимосвязаны, но не всегда возникают одновременно или в равной степени.

Для оценки возможных решений важно учитывать, кто получает преимущества, какие ресурсы необходимы для их достижения и какие группы могут испытывать дополнительные издержки. Вовлечение заинтересованных сторон в соответствии с согласованными процедурами позволяет повысить качество анализа и предусмотреть меры по снижению нежелательных последствий.

В качестве практической отправной точки могут использоваться совместные исследования, обмен данными, консультации экспертов и пилотные инициативы. При подготовке крупных инфраструктурных и инвестиционных решений необходимо также учитывать роль профильных государственных органов, финансовых институтов, операторов и других участников в рамках их компетенции.

Таким образом, многоуровневое взаимодействие не заменяет действующие межгосударственные механизмы, а может дополнять их, помогая выявлять дополнительные возможности сотрудничества и согласовывать реалистичные решения. Подход к совместному использованию выгод наиболее полезен тогда, когда он применяется добровольно, поэтапно и с уважением к национальным приоритетам, существующим обязательствам и особенностям каждого трансграничного бассейна.

Полученный опыт позволяет сделать однозначный вывод: многоуровневое управление водными ресурсами является не дополнительным элементом совместного использования выгод, а необходимой основой для его практической реализации. Без такой основы подход к совместному использованию выгод рискует оказаться либо слишком узким, ограничиваясь переговорами на национальном уровне, либо чрезмерно абстрактным, оторванным от реальных условий речных бассейнов. При наличии эффективной системы многоуровневого управления совместное использование выгод становится практическим и гибким инструментом, позволяющим согласовывать взаимные выгоды, находить компромиссные решения и учитывать различные интересы сторон в соответствии со сложным характером взаимодействий в трансграничных речных бассейна

5. Дальнейшие шаги – укрепление практических подходов к совместному использованию выгод от сотрудничества

Опыт реализации программы BRIDGE свидетельствует о необходимости более практико-ориентированного подхода к совместному использованию выгод, учитывающего особенности конкретных трансграничных бассейнов. Значительная часть существующих исследований и методологических материалов по данной теме по-прежнему носит концептуальный характер, тогда как практическое применение соответствующих подходов в бассейнах с различными политическими и институциональными условиями остаётся ограниченным и неравномерным. Наиболее значимые результаты в рамках BRIDGE были достигнуты там, где подходы к совместному использованию выгод формировались с учётом реальных условий и потребностей бассейнов, а не основывались на заранее определённой последовательности действий. Полученный опыт подтверждает, что совместное использование выгод непосредственно связано с ключевыми вопросами управления водными ресурсами: распределением выгод и затрат, участием заинтересованных сторон в принятии решений, а также поиском согласованных решений с учётом различных интересов и приоритетов. Эффективное применение данного подхода требует признания и учёта существующих институциональных, политических и социально-экономических условий.

Одним из ключевых выводов является важность совместного формирования знаний и практических подходов с партнёрами, а также их интеграции в систему управления на различных уровнях. Подходы к совместному использованию выгод приобретают практическую значимость, когда бассейновые организации, национальные органы власти и местные заинтересованные стороны совместно рассматривают возможные направления сотрудничества и адаптируют их к собственным приоритетам, интересам и существующим условиям. Опираясь на более чем десятилетний опыт реализации программы BRIDGE, а также на концептуальные основы, представленные в практическом руководстве «Совместное использование выгод от управления речными бассейнами» (Sharing the Benefits from River Basin Management: A Practitioner's Guide, 2021), Международный союз охраны природы (МСОП) продолжит совершенствовать и развивать практические механизмы совместного использования выгод как гибкого подхода к управлению трансграничными водными ресурсами. Особое внимание будет уделяться развитию методологических инструментов, оценочных подходов и экспертного сопровождения, направленных на поддержку стран в выявлении и реализации взаимных выгод от сотрудничества, укреплении доверия и повышении устойчивости взаимодействия в трансграничных бассейнах.





IUCN

Securing sustainable development, livelihoods and peace through cross-border water cooperation

BRIDGE

инициатива по распределению выгод

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development and Cooperation SDC

BRIDGE

Для дополнительной информации:
Мария Линделиен, специалист по вопросам управления водными ресурсами, МСОП
maria.lindelien@iucn.org

Photo: Ato Alkins, Unsplash