BRIDGE: Укрепление диалога и управления в сфере водных ресурсов

Обеспечение устойчивого развития, средств к существованию и мира посредством трансграничного сотрудничества в области водных ресурсов

Управление водными ресурсами на различных уровнях

Серия тематических записок BRIDGE



Согласование решений на разных уровнях посредством многоуровневого управления водными ресурсами

Хотя трансграничное сотрудничество в области водных ресурсов находится в компетенции суверенных государств, эффективное выполнение межгосударственных договорённостей может опираться на учёт особенностей водопользования и управления водными ресурсами на местном уровне. Этому способствует сочетание существующих договоров, протоколов и бассейновых механизмов с консультативными и практическими форматами взаимодействия, такими как укрепление доверия, диалог и наращивание потенциала, которые позволяют сотрудничеству стать более устойчивым. Тем не менее практическая реализация сотрудничества может сталкиваться с трудностями даже при наличии соглашений, а из-за того, что обязательства на уровне бассейна, полномочия национальных органов, приоритеты отдельных отраслей, местный потенциал и финансирование не всегда должным образом согласованы.

Именно эту задачу и ставит перед собой многоуровневое управление водными ресурсами (МУВР). МУВР позволяет осуществлять согласованное управление общими водными ресурсами на местном, национальном и трансграничном уровнях. Этот подход способствует согласованию деятельности институтов, заинтересованных сторон, секторов и процессов принятия решений на разных уровнях, с тем чтобы полномочия национальных органов и местные реалии взаимно усиливали друг друга, и учитывали особенности друг друга. Объединяя формальные институты и платформы с неформальными процессами, которые укрепляют доверие и потенциал, МУВР снижает фрагментацию и создает условия для реализации достигнутых соглашений. В условиях растущего дефицита водных ресурсов, климатических воздействий и увеличения спроса на воду многоуровневое управление водными ресурсами (МУВР) обеспечивает структуру, которая позволяет сделать сотрудничество надежным, инклюзивным и устойчивым. Эта динамика делает многоуровневое управление водными ресурсами крайне важным для преобразования согласованных обязательств в согласованные и реализуемые действия.



Фото: © Nowak Lukasz, Shutterstock
Озеро Яшикул, Таджикистан

Ключевые идеи

Эффективное сотрудничество основано на согласованности между различными уровнями управления. Трансграничное управление водными ресурсами является эффективным только тогда, когда местные, национальные и бассейновые институты взаимно укрепляют друг друга. Сочетание различных механизмов, договоров, бассейновых планов, местных платформ, местных соглашений и неформальных площадок для диалога составляет архитектуру, благодаря которой сотрудничество становится реальностью.

Эффективное сотрудничество основано на согласованности между различными уровнями управления. Трансграничное управление водными ресурсами является эффективным только тогда, когда местные, национальные и бассейновые институты взаимно укрепляют друг друга. Сочетание различных механизмов, договоров, бассейновых планов, местных платформ, местных соглашений и неформальных площадок для диалога составляет архитектуру, благодаря которой сотрудничество становится реальностью.

Знания должны циркулировать. Обмен данными, совместные оценки и циклы обмена знаниями на местном, национальном и региональном уровнях создают общую фактологическую базу, которая укрепляет потенциал, содействует сокращению различий в доступе к информации и экспертным возможностям и способствует принятию согласованных решений.

Местные партнеры являются важными участниками позитивных изменений. Создавая пространство для женщин, молодежи и лидеров коренных народов и местных сообществ, МУВР привносит их практический опыт в управление бассейном. Неформальные сети специалистов и активистов в сфере водных ресурсов способствуют укреплению сотрудничества, укреплению доверия и продвижению прогресса, достигаемого благодаря политическим изменениям.

Постепенное, гибкое и долгосрочное взаимодействие создает устойчивое и жизнеспособное сотрудничество. Небольшие изменения, постепенное создание площадок для диалога и постоянное присутствие позволяют сотрудничеству адаптироваться к меняющимся политическим, социальным и экологическим условиям, снижать риски и органично развиваться на всех уровнях.

> *Многоуровневое управление обеспечивает участие и расширение прав и возможностей уязвимых групп, голоса которых в противном случае никогда не были бы услышаны в ходе трансграничных переговоров и принятия решений*
>
> Д-р Алехандро Иза, директор Центра по экологическому праву МСОП.

Трансграничные водные ресурсы требуют укрепления сотрудничества

Эффективное управление водными ресурсами имеет решающее значение для рационального использования этого дефицитного ресурса, снижения рисков возникновения разногласий и защиты водных экосистем. На фоне ускорения темпов изменения климата и роста спроса на воду более 2 миллиардов человек уже проживают в странах, испытывающих острую нехватку воды, а половина населения мира сталкивается с серьезной нехваткой воды в течение определенного периода года. Согласно приводимым в исходном материале оценкам, к 2030 году мировой спрос на пресную воду может превысить доступное предложение на 40 %, при этом за последнее десятилетие число зарегистрированных инцидентов и разногласий, связанных с водными ресурсами, по отдельным оценкам увеличилось более чем вдвое. В этих условиях сотрудничество всё в большей степени зависит от систем управления, которые учитывают местные реалии в национальной политике и процессе принятия решений на уровне речных бассейнов. Поскольку 153 страны совместно используют водные ресурсы в 310 трансграничных бассейнах, стабильность и устойчивость целых регионов теперь зависят от способности этих систем эффективно согласовывать решения на разных уровнях. Такое согласование позволяет обеспечить согласованное управление водными ресурсами, справедливое распределение выгод и долгосрочную устойчивость.

При недостаточной согласованности действий, последствия становятся сразу же заметны: чрезмерная эксплуатация, загрязнение, деградация экосистем и напряженность в отношениях между водопользователями. Подобные трудности могут возникать не только из-за отсутствия соглашений, но и в ситуациях, когда, когда обязательства, принятые на уровне бассейна, не находят отражения в национальных полномочиях, отраслевых стимулах, финансировании или местном потенциале для реализации. На практике это проявляется в дублировании полномочий и институциональной конкуренции; в проведении местных консультаций, не связанных с решениями, принимаемыми на национальном уровне или на уровне бассейна; в заключении соглашений на уровне бассейна без соответствующих правовых, бюджетных или инвестиционных механизмов на национальном уровне; отсутствием обмена данными между ключевыми участниками; децентрализацией ответственности без необходимого финансирования или потенциала для её выполнения; а также скорее символическим, чем реальным участием. Эти пробелы в управлении снижают эффективность сотрудничества, в результате чего возможности совместного управления рисками и практической реализации договорённостей могут ограничиваться. Поэтому необходимы подходы к управлению, которые связывают решения между уровнями, способствуют, что информация и ресурсы поступают туда, где они необходимы, и создают условия, позволяющие сотрудничеству укорениться и стать устойчивым.



Фото: © IUCN
Встреча с жителями деревни Ву-Лон, река Салвин

Как многоуровневое управление водными ресурсами преобразует согласованные планы в конкретные действия

Многоуровневое управление водными ресурсами функционирует как архитектура реализации согласованных планов. Благодаря этому механизму сотрудничество переходит от диалога к учитывающим национальные приоритеты, социально приемлемым и институционально устойчивым действиям. Архитектура реализации преобразует согласованные цели в систему действий на различных уровнях. Она проясняет чёткое разграничение функций, полномочий и ответственности между различными уровнями управления, что снижает неопределённость и позволяет институтам действовать скоординированно. Согласовывая политику, планы и нормативные рамки между уровнями, многоуровневое управление водными ресурсами (МУВР) способствует тому, что соглашения по бассейнам могут быть учтены в национальных нормативных и стратегических документах, отраслевые стратегии и реализованы на местном уровне. Она также позволяет местным знаниям, приоритетам и платформам влиять на национальные позиции и диалог на уровне бассейна. Когда эти потоки «снизу вверх» и «сверху вниз» взаимно усиливают друг друга, сотрудничество отражает как суверенные полномочия государств по принятию решений, так и приоритеты местных водопользователей. Такое понимание МУВР основано на более чем десятилетнем опыте программы BRIDGE в области водной дипломатии в бассейнах с различными политическими и институциональными условиями.





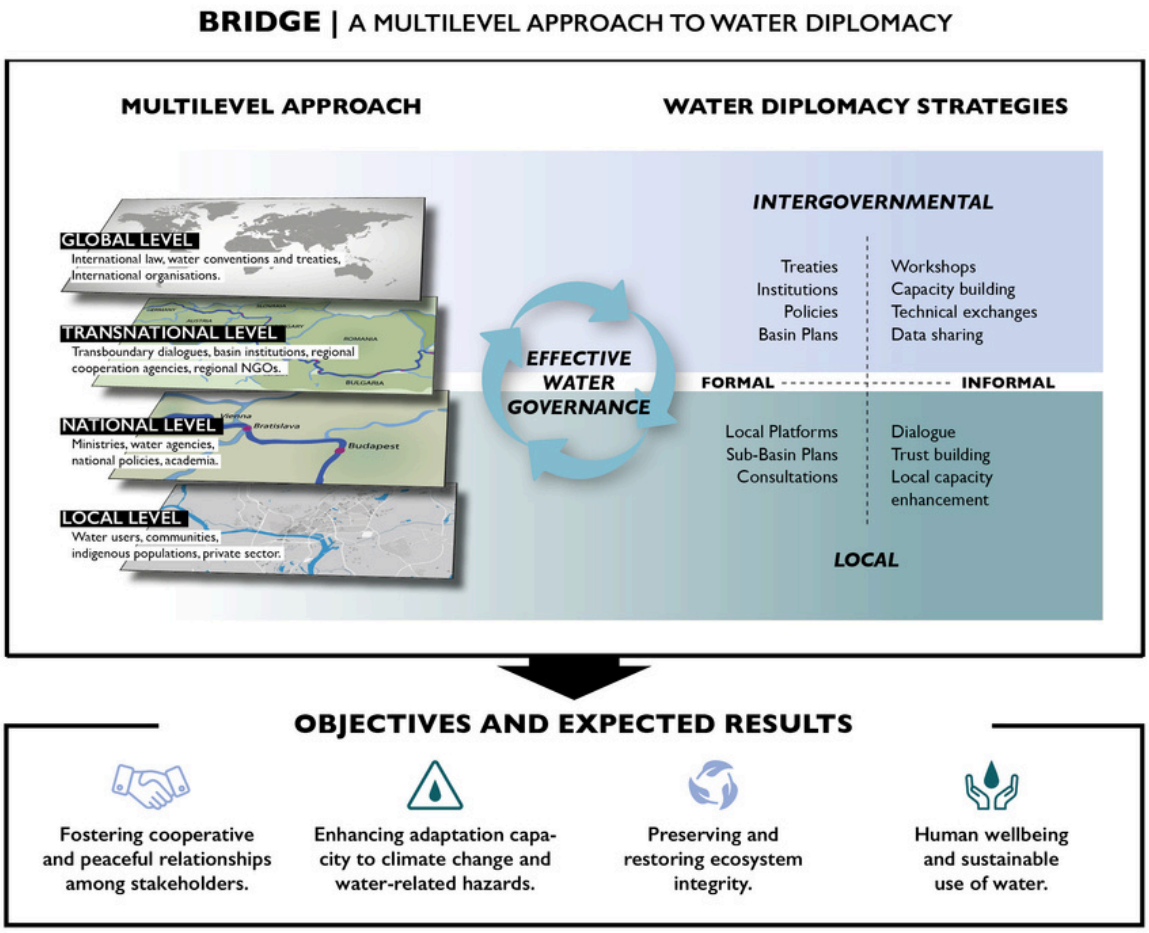
Фотографии: © IUCN
Семинар BRIDGE в Боливии, ноябрь 2024 г.

BRIDGE определяет многоуровневое управление водными ресурсами (МУВР) как «скоординированные, многосторонние и межотраслевые процессы на местном, суббассейновом, национальном и трансграничном уровнях, которые обеспечивают согласованность полномочий, информации, финансирования и решений в целях последовательного управления системами совместно используемых водных ресурсов». Оно связывает реалии бассейна с политиескими и дипломатическими процессами, поддерживая или создавая институты, которые взаимно укрепляют друг друга и способствуют укреплению сотрудничества, климатической устойчивости, экосистем и благополучия людей».

МУВР не сводится просто к расширению участия или децентрализации ради самой децентрализации. Её ценность заключается не столько в создании новых институтов, сколько в укреплении и согласовании деятельности существующих, а также в налаживании взаимодействия между органами власти, обмене информацией и распределении финансирования, с тем чтобы решения, принимаемые в одной сфере, были убедительными и применимыми в других. Исходя из этого, одной из ключевых функций МУВР является стимулирование, повышение потенциала и информационных потоков, необходимых для того, чтобы участники могли сотрудничать на равноправной основе. Общие базы данных, совместные оценки и циклы обмена знаниями на местном, национальном и региональном уровнях сокращают асимметрии и формируют общую фактологическую основу. Когда местное сообщество, муниципалитеты, бассейновые организации и национальные агентства имеют доступ к одной и той же информации и способны её интерпретировать, решения становятся более согласованными и более устойчивыми в институциональном отношении. Это сочетание механизмов – от диалога, местных платформ и бассейновых планов до национальной политики и региональных договоров, связывает формальные структуры с неформальными процессами, поддерживающими сотрудничество, снижая риски и обеспечивая выполнимость соглашений.

Кроме того, МУВР укрепляет легитимность сотрудничества. Инклюзивные процессы с участием женщин, молодежи, организаций коренных народов, местных сообществ, гражданского общества и местных органов власти способствуют учет местных приоритетов в соглашениях. Компромиссы также должны обсуждаться на основе прозрачности. Это расширяет обязательства, содействует согласованию различных позиций и повышает вероятность выполнения взятых обязательств. Со временем эти механизмы создают стабильную среду управления, в которой сотрудничество может углубляться, адаптироваться и сохраняться надолго. Таким образом, эффективное управление зависит от того, как трансграничные, национальные и местные институты согласовывают свои решения. Когда стратегии, правовые рамки и повседневная практика согласованы между этими уровнями, сотрудничество становится конкретным, заслуживающим доверия и устойчивым даже в бассейнах с различными политическими и институциональными условиями. Именно эта согласованность между уровнями позволяет МУВР преобразовывать согласованные намерения в результаты для населения и природы.

> *Многоуровневое управление водными ресурсами является основой эффективного трансграничного сотрудничества. Оно обеспечивает практическую реализацию правил, взаимоотношений и институциональных механизмов, с помощью которых страны могут управлять общими рисками, предотвращать конфликты и преобразовывать сотрудничество в ощутимые результаты для населения и природы.*
>
> Мария Карреньо Линделиен, специалист по управлению водными ресурсами, Программа «Вода и водно-болотные угодья», МСОП



Пять направлений сотрудничества в рамках многоуровневого управления водными ресурсами: из опыта программы BRIDGE

С 2011 года программа BRIDGE МСОП поддерживает сотрудничество между государствами в более чем 20 совместных речных бассейнах в Африке, Азии и Латинской Америке. Один из главных выводов заключается в том, что управление водными ресурсами эффективно функционирует только тогда, когда все уровни принятия решений действуют согласованно. Программа BRIDGE реализует принципы МУВР с помощью гибкой и адаптивной стратегии, учитывающей особенности каждого бассейна, но основанной на одних и тех же ключевых элементах: демонстрация, обучение, диалог, развитие лидерства и техническая поддержка. Эти компоненты создают благоприятные условия для укоренения и расширения сотрудничества.

Опыт BRIDGE показывает, что сотрудничество может начинаться в самых разных местах: на местной платформе, в женской сети, в рамках возможностей для действий в национальной политике, при обмене данными, в существующей бассейновой организации или в качестве отправной точки в конкретном секторе. Чем больше решения, данные, секторы и участники опираются на общее понимание, тем более устойчивым и легитимным становится трансграничное управление. Прогресс становится заметным, когда роли и полномочия согласованы между уровнями; когда местные знания лежат в основе национального планирования и диалога на уровне бассейна; когда платформы заинтересованных сторон в частности, женщин, молодежи, коренных народов, гражданского общества и экономических секторов, формируют решения, а не просто дают рекомендации; когда компромиссы обсуждаются открыто; и когда обязательства в рамках бассейна находят отражение в национальной политике, бюджетах или нормативных актах. Эти изменения демонстрируют, как управление трансграничными водными ресурсами может стать практикой: путем закрепления сотрудничества в институтах, секторах и сообществах, а также укрепления коллективной устойчивости перед лицом общих рисков.

Пять направлений деятельности BRIDGE, представленных ниже, иллюстрируют, как сотрудничество зарождается, распространяется и становится устойчивым в речных бассейнах. Каждое из них представляет собой отдельную отправную точку, будь то на местном, национальном, отраслевом или трансграничном уровнях, и демонстрирует, как МУВР может превратить возможности на одном уровне в динамику, охватывающую весь бассейн.



Фото: © InfoMinZM
Подписание соглашения по SAVE

1. Опираться на существующие институты для управления совместными водными ресурсами

В бассейнах рек Секонг-Сесан-Срепок (3S) (Камбоджа – Лаосская Народно-Демократическая Республика – Вьетнам) сотрудничество носило фрагментарный характер, несмотря на наличие разветвленной институциональной структуры. В связи с началом строительства плотины «Секонг» и вопросами предварительного информирования, у стран, расположенных ниже по течению, сохранялись вопросы относительно возможных рисков, связанные с этой рекой. Последний крупный свободнотекущий приток Меконга был основным путем миграции рыбы на большие расстояния после того, как плотина «Нижний Сесан-2» перекрыла реки Сесан и Срепок. Гидрологические оценки и эксперты по рыбным путям выявили серьезные риски для рыболовства, переноса наносов и средств к существованию. Программа BRIDGE использовала свою нейтральную позицию для объединения усилий различных институтов и сбора доказательств, что позволило провести непубличные консультации, способствовавшую приостановлению строительных работ, официальному уведомлению и первому в истории применению руководящих принципов Комиссии по реке Меконг в отношении трансграничной экологической экспертизы (Tb-EIA). Этот пример позволяет предположить, что в бассейнах с различными политическими и институциональными условиями рек более эффективно укреплять и объединять существующие институты, чем создавать новые.

2. Создание условий для принятия консультативных и совместных решений по вопросам водных ресурсов

В бассейне озера Чад процесс ратификации Водной хартии столкнулся с затруднениями, поскольку в ходе переговоров на национальном уровне возникла потребность в более широком учёте местных приоритетов, в результате чего участие отдельных групп водопользователей в консультациях оставалось ограниченным. Чтобы устранить этот пробел, организация BRIDGE поддержала создание национальных многосторонних платформ в Камеруне и Чаде, объединивших НПО, ассоциации фермеров, скотоводов, рыбаков, женские организации, мэров и старост деревень. Эти платформы способствовали укреплению статьи 73 Водной хартии («информирование и участие общественности») и создали дополнительные возможности для диалога, необходимую для ратификации Хартии Нигерией и Камеруном в 2017 году. Тот же инклюзивный подход впоследствии придал дополнительный импульс сотрудничеству по реке Логоне (Камерун – Чад), где диагностические исследования и диалоги в рамках проекта BRIDGE, в частности, площадки, посвященные лидерству женщин, подготовили почву для пересмотра недействовавшего меморандума о взаимопонимании относительно гидротехнических сооружений на реке Логоне (известного как «Соглашение Мунду»), подписанного Камеруном и Чадом. Широкое и инклюзивное вовлечение всех заинтересованных сторон превратило соглашение, практическая реализация которого была ограниченной в легитимную и общепризнанную основу, продемонстрировав, как МУВР может превратить участие в дополнительные возможности для диалога.



Фото: © МСОП
Y4M проводит тренинг по мониторингу качества воды и сбору данных, Силчар, Индия



Фото: © Green Compass
река Меджерда, Тунис

Вовлечение молодежи в многоуровневое управление

Молодежь привносит в управление водными ресурсами инновации, цифровые навыки и местные знания, укорененные в конкретных регионах. В рамках инициативы «Молодежь за Мегхну» (Youth for Meghna, Y4M) МСОП предоставляет наставничество, микрогранты и инструменты, которые помогают молодым людям разрабатывать решения и участвовать в политическом диалоге. В бассейне реки Мегхна члены Y4M в Бангладеш и Индии отслеживают качество воды, проводят просветительскую работу и вносят вклад в местные и национальные дискуссии, опираясь на факты. Увязывая деятельность молодежи с процессами управления бассейном, подход многоуровневого управления водными ресурсами (МУВР) обеспечивает, чтобы сотрудничество отражало приоритеты следующего поколения.

Youth for Meghna >

3. Содействие проведению инклюзивных многосторонних переговоров по соглашениям о распределении выгод

Распределение выгод позволяет перейти от сотрудничества по принципу «подхода, сосредоточенного на конкуренции за ограниченные объёмы воды», ориентированного исключительно на объемы воды, к развитию по принципу «поиску дополнительных взаимных преимуществ». Оно позволяет выявить и совместно определить и согласовать широкий спектр социальных, экономических, экологических, региональных и связанных с безопасностью выгод, которые могут быть получены от совместного использования водных ресурсов. В бассейне рек Сио–Малаба–Малакиси (Кения–Уганда) программа BRIDGE объединила правительственные агентства, местные органы власти, представителей гражданского общества, молодежь, женские группы и технических экспертов для совместного анализа сценариев развития. Используя общие критерии, заинтересованные стороны определили приоритетные проекты и сгруппировали основные варианты в четыре комплекса инвестиций, охватывающих инфраструктуру, восстановление водосборных бассейнов и источники средств к существованию. Эти комплексы были включены в инвестиционный план бассейна, сопровождаемый стратегией мобилизации средств. В результате инклюзивных переговоров было сформировано общее видение развития и выработан практический путь к совместным инвестициям, что продемонстрировало, как МУВР позволяет различным участникам формировать решения, приносящие выгоды на многих уровнях.



Фото: © Presidencia Perú
Подписание соглашения между ЕС и Перу, октябрь 2023 г.



Фото: © IUCN
Группа молодых исследователей беседует с главой деревни о культурных верованиях, связанных с рекой Салвин, остров Белу, Мьянма

4. Увязка местных знаний с национальными и трансграничными решениями

Эквадор и Перу имеют девять общих водосборных бассейнов, однако у них отсутствовали согласованные данные, четко определенные границы бассейнов, а также скоординированный мониторинг и процесс принятия решений в сфере управления водными ресурсами, что ограничивало их способность вести переговоры на основе сопоставимой информации. Местные учреждения генерировали ценную информацию о гидрологии и экосистемах, но эти знания редко доходили до национальных ведомств или использовались в трансграничном диалоге. Проект BRIDGE укрепил системы информации о водных ресурсах, согласовал карты водосборных бассейнов и активизировал координацию на местном уровне в бассейнах Зарумилья и Катамайо–Чира. Эти общие базы данных и обмен информацией укрепили доверие и создали общую техническую основу для сотрудничества. Данная подготовительная работа легла в основу национальных позиций и поддержала переговоры по соглашению о создании двунациональной комиссии Организации трансграничного бассейна, служащей рамкой для регулирования девяти совместных бассейнов (каждый из которых имеет свои особые экологические и социальные характеристики), созданной в 2017 году и ратифицированной обоими государствами в 2022 году. Это яркий пример того, как местные знания могут формировать национальное и трансграничное управление благодаря подходу МУВР.

5. Сделать так, чтобы местный опыт учитывался при совершенствовании национальных подходов

В бассейнах рек Бузи–Пунгве–Саве (Зимбабве–Мозамбик) экологические стоки стали ключевым отправным пунктом, поскольку бассейны сталкивались с засухами, водозаборов в верховьях и деградации экосистем, а ни одно из двух государств, расположенных в бассейне, не имело согласованного механизма для поддержания минимальных экологических стоков. Работа BRIDGE началась с проведения местных тренингов, совместных оценок и создания демонстрационных объектов, наглядно показывающих конкретные выгоды для сообществ и экосистем. Эти практические результаты побудили национальные власти укрепить Пунгвейское соглашение (2016 г.), принять Бузийское соглашение (2019 г.), доработать Савейское соглашение (2023 г.) и, в конечном итоге, создать Комиссию по речным бассейнам БуПуСа (BUPUSACOM) в 2023 году. Местное техническое сотрудничество послужило катализатором институциональной реформы на уровне бассейна, продемонстрировав, как МУВР позволяет переносить успехи общин на более высокий уровень и влиять на принятие решений на национальном и трансграничном уровнях.

Сеть BRIDGE: лидеры в области управления водными ресурсами

BRIDGE создала неформальные сети лидеров в области управления водными ресурсами в своих целевых бассейнах, это лидеры из местных сообществ, гражданского общества, правительств и технических учреждений, которые укрепляют доверие, обмениваются практическим опытом и активизируют диалог. Работая на межуровневом и межотраслевом уровнях, эти сети занимаются решением проблем, поддержанием сотрудничества в условиях политических изменений и создают мультипликативный эффект, усиливая усилия друг друга. Их лидерство помогает превратить местные инициативы в более широкое влияние без формирования параллельных институциональных структур.

В центре внимания: женщины и многоуровневое управление водными ресурсами на практике

Ухудшение качества воды в озере Титикака (Перу–Боливия) побудило женщин из народов аймара и кечуа объединиться и создать сеть «Женщины, объединившиеся для защиты озера и бассейна Титикака», чтобы содействовать решению проблем загрязнения и деградации экосистем. При поддержке НПО «Agua Sustentable» и программы BRIDGE они организовали акции по очистке, проводили разъяснительную работу среди населения и отслеживали изменения в окружающей среде, тем самым укрепляя общинное управление. В 2025 году они также начали оформлять свою деятельность в качестве ассоциации под названием «Lideresas», укрепив свой институциональный голос в управлении бассейном. Являясь ключевыми участницами процесса управления водными ресурсами, эти женщины впоследствии связали свое лидерство с более широкими процессами благодаря площадкам для диалога, тренингам и практическим инструментам по управлению водными ресурсами и мониторингу состояния окружающей среды. Грант BRIDGE для поддержки женского лидерства теперь способствует их деятельности по представлению интересов, развитию цифровых навыков и участию в круглых столах с участием Двустороннего органа, демонстрируя, как МУВР позволяет женщинам перейти от деятельности на уровне общин к оказанию влияния на уровне всего бассейна и укреплять устойчивость в совместно используемом бассейне.







Фотографии: © Agua Sustentable

BRIDGE >

BRIDGE гендерный грант >

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development and Cooperation SDC

Для получения дополнительной информации обращайтесь к Марии Линделиен, специалисту по вопросам управления водными ресурсами, Программа «Вода и водно-болотные угодья», МСОП, maria.lindelien@iucn.org