

## Программная руководящая записка по выгодам трансграничного водного сотрудничества:

выявление, оценка и информирование





ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

**Программная руководящая записка по выгодам  
трансграничного водного сотрудничества:  
выявление, оценка и информирование**



Организация Объединенных Наций  
Нью-Йорк и Женева, 2015 год

Употребляемые обозначения и изложение материала в настоящем издании не означают выражения какого бы то ни было мнения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций относительно правового статуса той или иной страны, территории, города или района, или их властей, или относительно делимитации их границ или разграничительных линий.

Для целей настоящей публикации термин «безопасность» должен пониматься в гораздо более широком смысле, чем защита национальной территории от внешнего посягательства в любой форме. В настоящей публикации термин «безопасность» означает гармоничные отношения как внутри государств, так и между ними, способствующие обеспечению мира, развития и прав человека.

Мнения, выраженные в тематических исследованиях, являются точкой зрения авторов и не обязательно отражают точку зрения Организации Объединенных Наций или ее государств-членов.

Все ссылки на интернет-сайты и их URL адреса в настоящей публикации являлись действующими по состоянию на август 2015 года.

Настоящая публикация была подготовлена при финансовой поддержке Швейцарии.

### **Контактная информация**

Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер  
Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций

Palais des Nations

CH - 1211 Geneva 10, Switzerland

Телефон: +41 22 917 1218

Факс: +41 22 917 0107

Адрес электронной почты: [water.convention@unece.org](mailto:water.convention@unece.org)

Веб-сайт: [www.unece.org/env/water](http://www.unece.org/env/water)





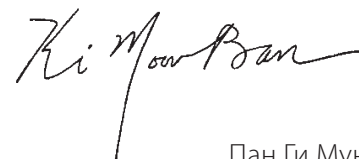
## ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО

Водообеспечение является одной из крупных глобальных проблем нашего времени. Изменение климата, рост численности населения, урбанизация и неустойчивое экономическое развитие, согласно прогнозам, приведут к возникновению проблем с водой во всех странах и на всех континентах, что будет сопровождаться усилением конкурентной борьбы за дефицитные водные ресурсы, ограничениями, препятствующими социально-экономическому развитию, и неравенством в доступе. Вода, таким образом, является одним из ключевых элементов недавно принятой Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года.

С учетом сложности и масштаба этих проблем, их решение требует активного сотрудничества. И ввиду того, что большинство водных ресурсов носят трансграничный характер, ключевая роль принадлежит трансграничному сотрудничеству. Однако опасения утратить национальный суверенитет, ошибочные представления о рисках и выгодах сотрудничества, а также недостаточные потенциал и политическая воля могут встать на пути развертывания совместной работы. Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Конвенция по водам) Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций предлагает основанные на правилах решения, направленные на укрепление сотрудничества, и обеспечивает глобальную платформу для обмена опытом и стимулирования прогресса.

История свидетельствует о том, что трансграничное водное сотрудничество содействует росту производства энергии и продовольствия, укреплению резильентности к стихийным бедствиям и углублению экономической интеграции. Настоящая *Программная руководящая записка по выгодам трансграничного водного сотрудничества: выявление, оценка и информирование* призвана оказать помощь странам и другим заинтересованным сторонам в извлечении многочисленных выгод от совместной деятельности благодаря задействию опыта, накопленного в трансграничных бассейнах в разных регионах мира. Она может также содействовать развитию диалога по выгодам сотрудничества, способному разблокировать тупиковые ситуации в добрососедских отношениях, а также расширить и углубить текущее сотрудничество.

Для достижения целей в области устойчивого развития нам потребуется выйти за рамки национальных границ и краткосрочных интересов. Исходя из этого, я настоятельно призываю правительства и другие заинтересованные стороны использовать настоящую *Программную руководящую записку*, а также многие другие инструменты, разработанные в рамках Конвенции по водам.



Пан Ги Мун

Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций





## ПРЕДИСЛОВИЕ

Трансграничные бассейны обеспечивают питьевой водой и водой, используемой для хозяйственных нужд, около 2 млрд. человек в мире, служат источником оросительной воды для сельского хозяйства и обеспечивают функционирование промышленности, выработку электроэнергии и сохранение экосистем. Сегодня эти трансграничные водные ресурсы подвергаются давлению вследствие роста населения, неустойчивых моделей развития и воздействий изменения климата, что обуславливает существенно важное значение сотрудничества в управлении ими. Тем не менее на пути укрепления или налаживания странами эффективного совместного управления трансграничными водами могут возникать многочисленные препятствия, способные затормозить этот процесс. Речь идет, в частности, о различиях в уровнях социально-экономического развития и имеющегося институционального потенциала, в приоритетах и вступающих в противоречие друг с другом программах, а также о неполном или ошибочном представлении о выгодах, которые может обеспечить сотрудничество со своими соседями.

Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Конвенция по водам) Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций поощряет сотрудничество в области трансграничных поверхностных и подземных вод. Страны, изучающие возможность присоединения к Конвенции, и Стороны, занимающиеся осуществлением Конвенции, участвуют в обсуждениях, касающихся выгод и бенефициаров такого сотрудничества. Ввиду отсутствия доступных руководящих принципов по этому вопросу Совещание Сторон Конвенции по водам на своей шестой сессии в 2012 году приняло решение о разработке программной руководящей записки для оказания содействия странам в оценке выгод трансграничного водного сотрудничества. Более 100 экспертов из национальных органов, научных учреждений и неправительственных, межправительственных и международных организаций совместно трудились над подготовкой всеобъемлющего и функционального руководства по выявлению и оценке выгод трансграничного сотрудничества и информированию о них.

Настоящая *Программная руководящая записка по выгодам трансграничного водного сотрудничества: выявление, оценка и информирование* содержит практические и доступные пошаговые рекомендации для разработчиков политики и других действующих субъектов, позволяющие им эффективно проводить оценку выгод для своей страны или региона на основе процесса широкого участия. В ней описывается широкий спектр экономических, социальных, экологических и управленческих выгод и выгод в плане безопасности, которые способны обеспечить эффективное сотрудничество, а также содержатся руководящие указания в отношении оценки таких возможностей и информирования о них. Данная руководящая записка, опирающаяся на результаты обсуждений в ходе многочисленных рабочих совещаний, а также выводы тематических исследований и мнения экспертов из различных стран мира, является имеющим глобальное значение инструментом поощрения и укрепления трансграничного сотрудничества на основе проведения оценок выгод и эффективного информирования о них и учета их результатов в рамках политических процессов.

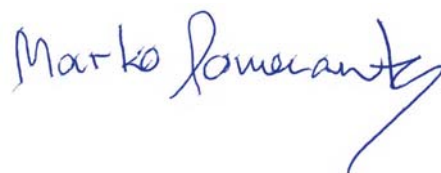
Мы считаем, что оценка выгод способна помочь выдвижению новых идей, опирающихся на факты аргументов и созданию стимулов к сотрудничеству благодаря выявлению ранее не замечаемых выгод. Она также способна выявить общие интересы, удовлетворению которых будет содействовать сотрудничество, которое до этого развивалось слабо. Даже в тех случаях, когда сотрудничество уже хорошо налажено, потребности и приоритеты могут меняться с течением времени. Оценка существующих или потенциальных новых выгод в качестве постоянного компонента сотрудничества может подтверждать необходимость осуществляемого странами сотрудничества и содействовать мобилизации столь необходимых политической поддержки и финансирования.

Мы убеждены, что совместное проведение оценки выгод является прекрасным способом налаживания и поддержания отношений на основе взаимных доверия и поддержки. Совместное обсуждение вопросов водных ресурсов, как свидетельствует практический опыт, служит отправной точкой для дальнейших переговоров между прибрежными странами. Мы также считаем, что такие оценки выгод могут служить стимулом к изучению возможности присоединения к Конвенции по водам. Мы призываем вас использовать мудрые советы и рекомендации, опирающиеся на опыт различных регионов мира, для изучения широкого спектра выгод сотрудничества в области трансграничных вод в ваших странах.



Кристиан Фриис Бах

Исполнительный секретарь  
Европейской экономической комиссии  
Организации Объединенных Наций



Марко Померанц

Министр окружающей среды Эстонии

## ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

Настоящая публикация подготовлена в рамках Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Конвенции по водам). Она не смогла бы увидеть свет без щедрой поддержки со стороны многих правительств, отдельных лиц и международных и неправительственных организаций.

Секретариат Конвенции по водам выражает свою признательность многочисленным экспертам, которые представили тематические исследования, материалы и замечания.

### **Тематические исследования, нашедшие отражение в настоящей публикации, предоставили:**

Эбенизарио Чонгика, Постоянная водная комиссия по бассейну реки Окованго

Кирстин Конти, Международный центр по оценке ресурсов подземных вод

Мариан Феллер, Департамент окружающей среды, транспорта и сельского хозяйства, кантон Женева, Швейцария

Джефф К. Хо, Станфордский университет

Анулак Киттикхун, Комиссия по реке Меконг

Дежан Коматина, Международная комиссия по бассейну реки Сава

Харри Лив, Министерство окружающей среды, Эстония

Бенедикт Мандл, Международная комиссия по охране реки Дунай

Дафна Мантциу, Общество охраны Преспы

Драгана Милованович, Министерство сельского хозяйства и охраны окружающей среды, Сербия

Трейси Молефи, Постоянная водная комиссия по бассейну реки Окованго

Фред Мванго, Межправительственный орган по вопросам развития

Ричард Кайл Пейсли, Университет Британской Колумбии

Анумита Радж, Группа стратегического прогнозирования

Константин Титов, Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды, Беларусь

Сара Энн Уиллер, Университет Аделаиды

### **Следующие эксперты внесли значительный вклад в совершенствование Программной руководящей записки своими замечаниями и материалами:**

Рауль Артига Колато, подсекретариат по вопросам территориального развития и децентрализации, Сальвадор

Майя Бертале, Партнерство ЮНЕП-СЦВЗ – Центр по вопросам водных ресурсов и охраны окружающей среды

Гидон Бромберг, Ближневосточный экологический форум

Инес Домбровски, Германский институт развития

Орельен Дюмон, Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры

Анри-Клод Энумба, Бассейновая администрация Нигера

Амр Фавзи, Министерство водных ресурсов и ирригации, Египет

Линда М Фернандес, Университет Содружества Виргинии

Джонатан Фишер, консультант по экономике окружающей среды

Хассен Лотфи Фриги, Министерство сельского хозяйства, водных ресурсов и рыболовства, Тунис

Фолькер Фробарт, Германское агентство международного сотрудничества

Жак Ганулис, Университет им. Аристотеля в Салониках и Министерство производственной реформы, окружающей среды и энергетики, Греция

Жоан Жели, Швейцарское агентство по развитию и сотрудничеству  
Хайде Йекель, Федеральное министерство окружающей среды, охраны природы, строительства и безопасности ядерных реакторов, Германия  
Ваель Хайри, Министерство водных ресурсов и ирригации, Египет  
Сергей Куделя, Программа развития Организации Объединенных Наций/Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов  
Джамель Лятреш, Центр наблюдения для Сахары и Сахеля  
Самюэл О. Оме, Министерство водных ресурсов, Нигерия  
Тимоте Раскуалини, студент Центральноевропейского университета  
Крис Персевал, Секретариат Конвенции о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом, в качестве местообитаний водоплавающих птиц  
Натали Рицотти, Швейцарское агентство по развитию и сотрудничеству  
Питер Ребелинг, Центр экологических и морских исследований Университета Авейру  
Тобиас Салате, Секретариат Конвенции о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом, в качестве местообитаний водоплавающих птиц  
Керри Шнайдер, Стокгольмский международный институт воды  
Вондвосен Сеиде, Межправительственный орган по вопросам развития  
Патрик Вайнгертнер, Национальное управление водных ресурсов и водных сред, Франция  
Элизабет Яари, Стокгольмский международный институт воды  
Динара Зиганшина, Научно-информационный центр Межгосударственной координационной водохозяйственной комиссии Центральной Азии

Со стороны ЕЭК подготовку публикации координировала Шанталь Демилькам. Каммиле Марчело обеспечивала административную поддержку этого процесса. Франческа Бернардини, Николая Бонвуазен, Сонья Кеппель, Дженифер Кунц, Бо Либерт и Аннукка Липпонен внесли свой вклад в совершенствование данной публикации своими замечаниями и материалами. Редактирование данной публикации осуществили Ами Эдгар и Кати Смит. Роберто Мартин-Уртадо, консультант ЕЭК ООН, является основным автором настоящего документа.

Секретариат с благодарностью отмечает финансовые средства, предоставленные Болгарией, Эстонией, Швейцарией и Партнерством в области совместных вод Программы развития Организации Объединенных Наций.

Секретариат хотел бы поблагодарить Министерство окружающей среды Эстонии, и в частности г-на Харри Лива, заместителя Генерального секретаря, за важную поддержку, оказанную в качестве Стороны – руководителя работы по программной области «количественное измерение выгод трансграничного сотрудничества» в рамках программы работы по Конвенции на 2012–2015 годы.

Хотя были приложены все усилия, для того чтобы выразить благодарность всем участникам подготовки данной публикации, секретариат ЕЭК ООН заранее выражает сожаление, если какое-то лицо или организация не нашли себя в данном перечне.



# СОДЕРЖАНИЕ

Вступительное слово.....	v
Предисловие .....	vii
Выражение признательности .....	viii
Резюме .....	xv
Как использовать настоящую Программную руководящую записку .....	xix
<b>Глава 1 Введение.....</b>	<b>1</b>
A. Цель, сфера охвата, целевая аудитория и структура.....	1
B. Причины разработки настоящей Программной руководящей записки .....	2
C. Порядок разработки настоящей Программной руководящей записки .....	3
D. Основы трансграничного водного сотрудничества .....	3
<b>Глава 2 Приступаем к оценке выгод .....</b>	<b>9</b>
A. Обоснование необходимости оценки выгод.....	9
B. Выявление выгод для стимулирования сотрудничества в бассейне верхнего течения Припяти .....	11
<b>Глава 3 Выявление выгод трансграничного водного сотрудничества.....</b>	<b>15</b>
A. Как подходить к выявлению выгод трансграничного водного сотрудничества .....	15
B. Выявление различных типов выгод.....	20
B.1 Экономические выгоды.....	22
B.2 Социальные и экологические выгоды.....	24
B.3 Выгоды с точки зрения регионального экономического сотрудничества.....	27
B.4 Выгоды с точки зрения мира и безопасности.....	27
B.5 Управленческие выгоды.....	31
<b>Глава 4 Оценка выгод трансграничного водного сотрудничества.....</b>	<b>35</b>
A. Как подходить к оценке выгод.....	35
B. Оценка различных типов выгод.....	41
B.1 Оценка экономических выгод.....	42
B.2 Оценка социальных и экологических выгод .....	44
B.3 Оценка выгод с точки зрения регионального экономического сотрудничества.....	47
B.4 Оценка выгод с точки зрения мира и безопасности .....	47
<b>Глава 5 Информирование о выгодах трансграничного водного         сотрудничества .....</b>	<b>51</b>
A. Как подходить к информированию о выгодах трансграничного сотрудничества .....	51
B. Информирование различных аудиторий .....	54

## ПЕРЕЧЕНЬ ВСТАВОК

1	Конвенция по водам.....	5
2	Выявление и реализация выгод трансграничного водного сотрудничества с использованием «пакетного подхода к выгодам» – пример кантона Женева (Швейцария) и Франции .....	10
3	Выявление выгод для стимулирования сотрудничества в бассейне верхнего течения Припяти.....	10
4	Анализ межсекторальных связей в дополнение к оценке выгод в бассейне реки Алазани/Ганых.....	16
5	Определение круга бенефициаров проекта «Экономическая и экологическая устойчивость региона Чудского озера».....	18
6	Выявление ключевых проблем в бассейне реки Нил в целях стимулирования трансграничного водного сотрудничества .....	19
7	Выявление приоритетных выгод трансграничного водного сотрудничества в условиях неопределенности в карстовых водоносных горизонтах Динарской зоны.....	20
8	Меры реагирования в рамках трансграничного сотрудничества на катастрофические наводнения в бассейне реки Эльба.....	23
9	Экологические выгоды трансграничного водного сотрудничества по Рейну .....	25
10	Выгоды с точки зрения регионального экономического сотрудничества в бассейне Меконга .....	26
11	Сотрудничество в бассейне реки Сава: постконфликтное сотрудничество и выгоды, связанные с укреплением доверия .....	28
12	Поощрение мира и безопасности с помощью механизмов трансграничного водного сотрудничества в районе озера Чад.....	29
13	Соглашения «вода в обмен на мир» в бассейне реки Тиста .....	30
14	Управленческие выгоды трансграничного водного сотрудничества – пример североамериканских Великих озер.....	32
15	Совместная оценка выгод от реализации мер на уровне бассейна в целях обеспечения эффективного осуществления стратегий по адаптации к изменению климата в трансграничных бассейнах.....	37
16	Транснациональная система мониторинга Дуная: согласованные данные для совместного планирования.....	38
17	Комплексные оценки: модель Inter-SEDE .....	39
18	Сценарное планирование в бассейне реки Меконг .....	41
19	Оценка экономических выгод в отношении реки Колумбия .....	43
20	Экономические выгоды в отношении бассейна реки Сенегал.....	44
21	Оценка экономических, социальных и экологических выгод в бассейне реки Окаванго .....	46
22	Выгоды с точки зрения регионального экономического сотрудничества от реализации регионального проекта строительства гидроэлектростанции на водопаде Русумо.....	48
23	Влияние информирования на результаты сотрудничества в бассейне Муррей-Дарлинг .....	53
24	День Дуная: информационное мероприятие в масштабах всего бассейна .....	54
25	Долгосрочное информирование – от повышения осведомленности до развития сотрудничества в Национальном парке бассейна Преспы.....	55
26	Информирование в бассейне реки Окаванго – различные информационные продукты для различных аудиторий.....	58
27	Информирование в бассейне реки Тиста: от широкой общественности до высокопоставленных представителей правительств .....	58

## ПЕРЕЧЕНЬ ДИАГРАММ

1	Континуум трансграничного водного сотрудничества .....	4
2	Процесс трансграничного водного сотрудничества .....	6
3	Сфера охвата оценки выгод .....	42

## СПИСОК ТАБЛИЦ

1	Сопоставление оценки выгод с процессами разработки политики.....	12
2	Типология потенциальных выгод трансграничного водного сотрудничества .....	22
3	Сопоставление направленности этапа оценки с потребностями политики.....	36
4	Оценка экономических выгод: возможные варианты и методологические подходы .....	43
5	Оценка социальных и экологических выгод: возможные варианты и методологические подходы.....	45
6	Примеры механизмов информирования о выгодах трансграничного водного сотрудничества.....	57

## СОКРАЩЕНИЯ И АББРЕВИАТУРЫ

<b>ЕЭК ООН</b>	Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций
<b>ГЭФ</b>	Глобальный экологический фонд
<b>МКБРС</b>	Международная комиссия по бассейну реки Сава
<b>КУВР</b>	комплексное управление водными ресурсами
<b>НПО</b>	неправительственные организации
<b>ОЭСР</b>	Организация экономического сотрудничества и развития
<b>ТДА</b>	трансграничный диагностический анализ





## РЕЗЮМЕ

**Трансграничное водное сотрудничество необходимо для управления общими водными ресурсами комплексным и устойчивым образом**, и его развитие привело к созданию различных правовых и институциональных рамок. Такое сотрудничество включает в себя обмен информацией, координацию, взаимодействие и совместную деятельность в рамках итеративного и циклического процесса.

**Трансграничное водное сотрудничество способно обеспечить многочисленные существенные выгоды для сотрудничающих стран**, такие, например, как ускорение экономического роста, повышение уровня благосостояния населения, усиление экологической устойчивости и укрепление политической стабильности. В целом, чем выше уровень трансграничного водного сотрудничества, тем большими являются его выгоды. Однако и при расширении трансграничного водного сотрудничества некоторые страны продолжают сталкиваться с трудностями в осуществлении сотрудничества. Даже страны, активно сотрудничающие друг с другом, ограничивают его узким набором вопросов.

**Оценки выгод могут помочь странам в реализации полного потенциала сотрудничества** и, таким образом, способствовать выполнению предъявляемых к сотрудничеству требований в соответствии с международным водным правом. С учетом отсутствия руководящих указаний в отношении методики проведения таких оценок на своей шестой сессии (Рим, 28–30 ноября 2012 года) Совещание Сторон Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Конвенция по водам) Европейской экономической комиссии (ЕЭК) Организации Объединенных Наций поручило разработать настоящую *Программную руководящую записку по выгодам трансграничного водного сотрудничества: выявление, оценка и информирование (Программная руководящая записка)*. Данный текст является плодом совместной работы и результатом широкого процесса сбора информации, анализа и консультаций.

**Целью данной публикации является оказание поддержки правительствам и другим действующим субъектам в реализации потенциальных выгод трансграничного водного сотрудничества.** Это делается путем изложения выгод трансграничного водного сотрудничества и информации о том, каким образом проводить оценку. В ней описываются отдельные, но связанные между собой задачи выявления и оценки выгод и информирования о них. В настоящей *Программной руководящей записке* предлагаются подходы к решению этих задач, а также возможные варианты интеграции оценки выгод в политические процессы в области трансграничного водного сотрудничества.

**Страны, находящиеся в процессе подготовки к присоединению к Конвенции по водам или ее осуществления, вполне естественно стремятся проанализировать выгоды от сотрудничества**, что является одним из обязательств по Конвенции. Оценка выгод способна предоставить аргументы в пользу налаживания сотрудничества в целях обеспечения устойчивого использования трансграничных водных ресурсов.

Конвенция по водам стала в 2013 году правовым документом, открытым для всеобщего присоединения. Соответственно, **настоящая Программная руководящая записка адресована глобальной аудитории и опирается на экспертные знания и тематические исследования из различных регионов мира.** В настоящей публикации изложены выгоды трансграничного сотрудничества в отношении как поверхностных, так и подземных вод.

### Приступаем к оценке выгод

**Существуют веские основания для проведения оценки выгод.** Она способна предоставить опирающиеся на факты аргументы в пользу начала сотрудничества или развития более тесного сотрудничества. Она может способствовать расширению сферы сотрудничества за счет определения «пакета выгод». И может содействовать привлечению финансовых средств для осуществления проектов трансграничного водного сотрудничества.

**Оценка выгод должна быть тесно увязана с политическим процессом в области трансграничного водного сотрудничества.** Она будет способствовать прогрессу лишь в том случае, если ее результаты будут учитываться при планировании политики в целях укрепления сотрудничества и реализации его потенциальных выгод. Для того чтобы это произошло, необходим определенный уровень взаимного доверия и непрерывный диалог. Существующие совместные органы являются естественной площадкой для такого диалога. Таким образом, в тех случаях, когда уже существует соглашение о сотрудничестве и действующий совместный орган, оценка выгод в рамках этого органа может служить выявлению новых возможностей и способствовать углублению сотрудничества между сторонами. В тех случаях, когда страны лишь только приступили к переговорам по вариантам сотрудничества, оценка выгод трансграничного водного сотрудничества также может оказаться для них весьма полезной. Результаты оценки выгод могут быть затем использованы в процессе, ведущем к созданию такой официальной платформы сотрудничества. В отсутствие каких-либо существующих политических процессов оперативная процедура выявления и оценки выгод, хотя и будучи неосновательной, тем не менее, может оказаться полезной для повышения уровня информированности и в пропагандистских целях. Обсуждение выгод может также быть полезным в рамках политического процесса национального уровня, с тем чтобы помочь стране принять решение о том, следует ли рассматривать налаживание или расширение трансграничного водного сотрудничества в качестве одной из приоритетных задач.

**Оценка выгод должна быть тесно увязана с потребностями политического процесса в области трансграничного водного сотрудничества** и учитывать уровень доверия между прибрежными государствами и зрелость процесса. Уровень детализации подкрепляющих аргументов, сформулированных в ходе оценки выгод, следует адаптировать соответствующим образом с целью оказания влияния на разработчиков политики. Различные политические процессы в области трансграничного водного сотрудничества будут также предоставлять различные возможности в плане учета результатов оценки выгод в процессе принятия решений. Особенности политического процесса в области трансграничного водного сотрудничества будут определять уровень амбициозности оценки выгод, выбор методологий, состав привлекаемых к участию заинтересованных сторон (разработчиков политики, экспертов и бенефициаров) и стратегии информирования о результатах.

## **Выявляем выгоды трансграничного водного сотрудничества**

**Важно обеспечить, чтобы сфера охвата оценки выгод была достаточно широкой для того, чтобы позволить выявление широкого спектра выгод.** Выгоды трансграничного водного сотрудничества будут различными в зависимости от бассейна и определяться их экономическими, социальными, экологическими и геополитическими характеристиками. Они будут также различаться в зависимости от достигнутого уровня сотрудничества. Выявленные выгоды следует затем подвергнуть скрининг-тесту в целях отбора для оценки наиболее релевантных и важных выгод с учетом их потенциального масштаба и других политически значимых критериев.

## **Оцениваем выгоды трансграничного водного сотрудничества**

**Характер и степень детализации этапа оценки будут различными в зависимости от проблем, степени развития сотрудничества и политической воли участвующих сторон.** Оценка выгод может быть полезной в качестве информационной основы для определения новых вариантов, оценки прошлых вариантов и выработки новых решений. Все выгоды, прошедшие скрининг-тест на этапе выявления, должны подвергаться по меньшей мере качественной оценке. Поскольку типы выгод трансграничного водного сотрудничества характеризуются значительными различиями, подходы к их оценке также неизбежно будут отличаться друг от друга. Многие, но не все выгоды могут подвергаться количественной оценке. Лишь в некоторых случаях выгоды могут быть оценены в денежном выражении. Цель этапа оценки заключается в оказании содействия развитию процесса трансграничного водного сотрудничества, и его итоги призваны служить руководством для определения уровня амбициозности оценок индивидуальных выгод и выбора методологии оценки.

## Типология потенциальных выгод трансграничного водного сотрудничества

<i>Источник выгод</i>	<i>Выгоды с точки зрения экономической деятельности</i>	<i>Выгоды, выходящие за рамки экономической деятельности</i>
<b>Повышение эффективности управления водными ресурсами</b>	<b>Экономические выгоды</b> Рост активности и продуктивности в секторах хозяйственной деятельности (аквакультура, орошаемое земледелие, горная добыча, выработка энергии, промышленное производство, экологический туризм) Сокращение издержек осуществления производительной деятельности Снижение экономических издержек связанных с водой опасных явлений (наводнений, засух) Повышение стоимости собственности	<b>Социальные и экологические выгоды</b> Благотворное влияние на здоровье повышения качества воды и снижения рисков возникновения связанных с водой бедствий Экономические выгоды с точки зрения занятости и сокращения масштабов бедности Расширение доступа к услугам (таким, как электро- и водоснабжение) Повышение степени удовлетворенности благодаря сохранению традиционных ресурсов и возможностей для рекреационной деятельности Усиление экологической целостности и снижение темпов деградации сред обитания и утраты биоразнообразия Расширение научных знаний о состоянии водных ресурсов
<b>Укрепление доверия</b>	<b>Выгоды с точки зрения регионального экономического сотрудничества</b> Развитие региональных рынков товаров, услуг и труда Рост трансграничных инвестиций Развитие сетевой трансграничной инфраструктуры	<b>Выгоды с точки зрения мира и безопасности</b> Укрепление международного права Повышение геополитической стабильности и упрочение дипломатических отношений Открытие новых возможностей благодаря укреплению доверия (совместные инициативы и инвестиции) Уменьшение риска и избежание издержек конфликтов и экономия средств благодаря сокращению военных расходов Создание общей идентичности в бассейне

## Увязка направленности этапа оценки с потребностями политики

<i>Стадия развития процесса разработки политики в области трансграничного водного сотрудничества</i>	<i>Потребности процесса разработки политики в области трансграничного водного сотрудничества</i>	<i>Направленность оценки выгод</i>	<i>Основной объект этапа оценки</i>
Предварительная стадия (см., например, бассейны, характеризующиеся политическим конфликтом)	Создание условий для начала процесса сотрудничества	Выявление взаимовыгодных возможностей использования общих водных ресурсов	Оперативная качественная оценка ключевых выгод
Начальная стадия (например, бассейны, в отношении которых не существует международных соглашений или трансграничного координационного органа)	Начало процесса сотрудничества при поддержке кампании по повышению уровня осведомленности о необходимости сотрудничества	Определение всего спектра выгод сотрудничества	Оперативная качественная оценка всех выявленных выгод
Промежуточная стадия (например, проведение переговоров с целью заключения постоянного соглашения или бассейны, в отношении которых заключено международное соглашение, но без создания координационного органа)	Укрепление процесса сотрудничества путем переговоров, стратегического планирования и реализации основных инициатив в области сотрудничества (например, по обмену информацией)	Широкая оценка всего спектра выгод сотрудничества (в том числе издержек отсутствия сотрудничества)	Глубокая качественная оценка всех выявленных выгод охватывает имеющиеся количественные и стоимостные оценки

<i>Стадия развития процесса разработки политики в области трансграничного водного сотрудничества</i>	<i>Потребности процесса разработки политики в области трансграничного водного сотрудничества</i>	<i>Направленность оценки выгод</i>	<i>Основной объект этапа оценки</i>
Продвинутая стадия (например, бассейны, в отношении которых заключено международное соглашение и имеется координационный орган)	Реализация потенциальных выгод сотрудничества путем осуществления продвинутых инициатив в области сотрудничества (например, проекты в области инфраструктуры, инструменты совместного управления)	Оценка выгод независимых национальных проектов, совместных проектов или бассейновой программы мер	Проведение количественной и стоимостной оценки, если это оправдано с учетом имеющихся ресурсов

## Информируем о выгодах трансграничного водного сотрудничества

**Информирование имеет ключевое значение для учета результатов оценки в политическом процессе в области трансграничного водного сотрудничества.** Приступая к оценке выгод, важно рассмотреть вопрос о том, каким образом информирование о ее результатах будет осуществляться как «для внутреннего пользования», так и для общественности. Плохо спланированные и реализованные информационные мероприятия могут быть контрпродуктивными и нанести вред процессу сотрудничества за счет увеличения операционных издержек и снижения уровня амбиций.

**При разработке подхода к информированию разработчиков политики и других заинтересованных субъектов «для внутреннего пользования», хотя и выглядящей простой задачей, необходимо будет понять возможные факторы, влияющие на процесс принятия решений,** и, следовательно, то, каким образом результаты оценки выгод будут использоваться в политическом процессе. Возможно, необходимо начать с определения тем, которые могут затронуть заинтересованные стороны, а также возможностей оказания влияния на политический процесс с помощью видов информации, которые могут быть получены в результате оценки выгод. Это позволит определить искомую цель и пути ее достижения. При информировании общественности крайне важно сначала определить целевые группы. Информирование широкой общественности о выгодах трансграничного водного сотрудничества должно осуществляться с учетом особенностей целевых аудиторий (природоохранных неправительственных организаций (НПО), речных общин и т.д.) и преследуемых целей. Послания должны быть значимыми для намеченных целевых групп. Они должны быть простыми и опираться на факты. Прежде чем определить наиболее эффективный способ информирования общественности, следует изучить возможности использования различных каналов информирования.

В зависимости от стадии политического процесса в области трансграничного водного сотрудничества послания будут ориентированы только на будущее (стимулировать начало сотрудничества) или могут касаться также прошлого (уже достигнутых результатов).

**Информационные мероприятия должны быть сосредоточены на переходе от восприятия к фактам.** Успешная тактика включает в себя увязку выгод трансграничного водного сотрудничества с национальными приоритетами и программами, пакетирование выгод и уделение внимания графику (например, учет предстоящих выборов).

# КАК ИСПОЛЬЗОВАТЬ НАСТОЯЩУЮ ПРОГРАММНУЮ РУКОВОДЯЩУЮ ЗАПИСКУ

Содержание настоящей *Программной руководящей записки* может использоваться читателями в разных целях. Должностные лица министерств водных ресурсов или совместных органов, изучающие возможность проведения оценки выгод, возможно, пожелают тщательно проработать данный текст. Другие читатели, возможно, пожелают сосредоточить свое внимание на конкретных разделах настоящего документа в зависимости от своих целей, таких как:

- **получить общее представление о выгодах трансграничного водного сотрудничества и концепции оценки выгод.** Некоторые должностные лица руководящего звена, желающие кратко ознакомиться с этими вопросами, возможно, ограничатся только резюме;
- **понять основы трансграничного водного сотрудничества.** Читатели, не знакомые с понятием трансграничного водного сотрудничества, возможно, пожелают прочесть раздел D «Основы трансграничного водного сотрудничества», находящийся в конце главы 1. Материалы, размещенные, например, на веб-сайте ЕЭК<sup>1</sup> могут помочь читателям в более глубоком понимании вопросов трансграничного сотрудничества;
- **обосновать необходимость трансграничного водного сотрудничества.** Читатели, стремящиеся к развитию трансграничного водного сотрудничества, могут счесть полезными обсуждение различных типов выгод и их описание, приводимые во второй части главы 3. Данное обсуждение может помочь некоторым читателям структурировать и отточить свои аргументы;
- **спланировать оценку выгод.** Читатели, желающие провести оценку выгод, могут счесть особенно полезной в целях планирования оценки главу 2;
- **провести оценку выгод.** Читатели, которым поручено провести оценку выгод, захотят прочесть главы 3–5, которые содержат более подробные рекомендации по подходам к различным этапам такой оценки. Однако они должны учитывать, что подробные технические рекомендации в отношении методологий оценки не относятся к сфере охвата настоящего документа.

---

<sup>1</sup> <http://www.unece.org/env/water.html>.

# Глава 1



# Введение

## **А. Цель, сфера охвата, целевая аудитория и структура**

Целью данной публикации является оказание поддержки правительствам и другим действующим субъектам в реализации потенциальных выгод трансграничного водного сотрудничества. Это делается путем изложения выгод трансграничного водного сотрудничества и информации о том, каким образом проводить оценку. В ней описываются отдельные, но связанные между собой задачи выявления и оценки выгод и информирования о них. В настоящем Руководстве предлагаются подходы к решению этих задач, а также возможные варианты интеграции оценки выгод в политические процессы в области трансграничного водного сотрудничества.

**Страны, находящиеся в процессе подготовки к присоединению к Конвенции по водам или ее осуществления, вполне естественно стремятся проанализировать выгоды от сотрудничества**, что является одним из обязательств по Конвенции. Оценка выгод способна предоставить аргументы в пользу налаживания сотрудничества в целях обеспечения устойчивого использования трансграничных водных ресурсов. В настоящей публикации изложены выгоды трансграничного сотрудничества в отношении как поверхностных, так и подземных вод в глобальном масштабе. Конвенция по водам стала в 2013 году правовым документом, открытым для всеобщего присоединения. Соответственно, настоящая *Программная руководящая записка* адресована глобальной аудитории и опирается на экспертные знания и тематические исследования из различных регионов мира.

**Однако настоящая Программная руководящая записка не описывает, ни каким образом осуществлять меры для обеспечения реализации выгод трансграничного водного сотрудничества, ни каким образом совместно пользоваться этими выгодами.** Настоящее руководство следует рассматривать в качестве составного компонента более широкого аналитического процесса в поддержку трансграничного водного сотрудничества<sup>2</sup>.

**Главной целевой аудиторией являются старшие должностные лица министерств, ведающих вопросами внешней политики, финансов, экономического развития, окружающей среды или водных ресурсов, а также совместные органы по управлению трансграничными водными ресурсами.** Настоящая *Программная руководящая записка* также будет интересна для партнеров по сотрудничеству в целях развития и национальных заинтересованных сторон (включая соответствующие деловые круги и организации гражданского общества).

<sup>2</sup> К числу других аналитических инструментов относятся трансграничный диагностический анализ, политэкономический анализ, социальная оценка и оценка рисков.

**Данное руководство состоит из пяти глав.** В главе 1 поясняются причины и порядок разработки *Программной руководящей записки* и кратко излагаются аргументы в пользу проведения оценки выгод. Она также содержит вводную информацию по вопросам трансграничного водного сотрудничества. В главе 2 содержатся рекомендации в отношении подхода к оценке выгод и ее планированию. В главе 3 излагается подход к этапу выявления в рамках оценки выгод, а также описываются различные типы выгод трансграничного водного сотрудничества: экономические выгоды; экологические и социальные выгоды; региональные экономические выгоды и выгоды с точки зрения мира и безопасности. В главе 4 излагается подход к этапу оценки в рамках оценки выгод, а также оценка четырех видов выгод. В главе 5 содержатся рекомендации в отношении подхода к этапу информирования в рамках оценки выгод.

## **В. Причины разработки настоящей Программной руководящей записки**

**Трансграничное водное сотрудничество способно обеспечить многочисленные существенные выгоды для сотрудничающих стран,** такие, например, как ускорение экономического роста, повышение уровня благосостояния населения, усиление экологической устойчивости и укрепление политической стабильности. В целом, чем выше уровень трансграничного водного сотрудничества, тем большими являются его выгоды.

**Однако и при расширении трансграничного водного сотрудничества некоторые страны продолжают сталкиваться с трудностями в осуществлении сотрудничества.** В большинстве случаев страны сотрудничают, руководствуясь «этикой сотрудничества», закрепленной в международном законодательстве, и ожиданиями международного сообщества. Укрепление международного водного права благодаря вступлению в силу Конвенции Организации Объединенных Наций о праве несудоходных видов использования международных водотоков (Конвенция о водотоках Организации Объединенных Наций) и придание глобального характера Конвенции по водам должно поощрить новые страны придерживаться их основных принципов. В то же время страны стремятся к сотрудничеству в тех случаях, когда, по их мнению, чистые выгоды сотрудничества (в широком смысле) превышают чистые выгоды отказа от сотрудничества, а также в тех случаях, когда распределение этих чистых выгод выглядит справедливым. Отказ от сотрудничества, как правило, обусловлен отсутствием доверия между сторонами или непризнанием всех выгод сотрудничества.

**Даже страны, осуществляющие сотрудничество, часто ограничивают его узким набором вопросов.** Существуют потенциальные возможности расширения сотрудничества путем перехода от вопросов количества и качества к более широкому набору вопросов и путем перехода от «совместного использования вод» (т.е. распределения водных ресурсов между прибрежными государствами) к «совместному использованию выгод водных ресурсов» (т.е. управлению водными ресурсами в целях получения максимальных выгод и последующему распределению этих выгод между прибрежными государствами, включая компенсационные механизмы). Еще больший потенциал расширения сотрудничества кроется в переходе от принципа совместного использования выгод водных ресурсов к реализации более широких выгод водного сотрудничества. По мере укрепления трансграничного водного сотрудничества открываются дополнительные возможности для совершенствования управления общими водными бассейнами, а вместе с ними и реализации дополнительных выгод.

**Оценка выгод способна помочь странам реализовать потенциальные выгоды сотрудничества.** Целенаправленные усилия по выявлению широкого набора выгод трансграничного водного сотрудничества будут содействовать обнаружению ранее не замечаемых выгод и определению новых возможностей. Это может также содействовать обоснованию необходимости сотрудничества, включая процесс возможного присоединения к Конвенции о водотоках Организации Объединенных Наций и Конвенции ЕЭК по водам. Оценка выявленных выгод может также содействовать развитию или укреплению сотрудничества



благодаря определению областей сотрудничества, сулящих наибольшие выгоды. Кроме того, информирование о выгодах сотрудничества имеет исключительно важное значение для оказания действенного влияния на политические процессы в области трансграничного водного сотрудничества. Все эти три элемента – выявление, оценка и информирование – могут быть увязаны в единый пакет оценки выгод.

### **С. Порядок разработки настоящей Программной руководящей записки**

**Настоящая Программная руководящая записка является плодом совместных усилий.** Решение о ее подготовке было принято на шестой сессии Совещания Сторон Конвенции по водам (Рим, 28–30 ноября 2012 года) в качестве составного элемента программы работы на 2013–2015 годы (ECE/MP.WAT/37/Add.1, область работы 3.2). Она является результатом широкого процесса сбора информации, анализа и консультаций. Более 100 экспертов из национальных органов, научных учреждений и неправительственных, межправительственных и международных организаций совместно трудились над ее подготовкой, в том числе в рамках ряда рабочих совещаний. Рабочее совещание по определению ее сферы охвата<sup>3</sup> было проведено в июне 2013 года в Амстердаме, рабочее совещание экспертов<sup>4</sup> по обсуждению тематических исследований из различных регионов мира состоялось в мае 2014 года в Женеве, и заключительное рабочее совещание, на котором особое внимание было уделено выгодам с точки зрения региональной интеграции и геополитическим выгодам<sup>5</sup>, прошло в январе 2015 года в Таллине. Дополнительные консультации проводились в Стокгольме, на Барбадосе, в Женеве и в Квебеке в сентябре/октябре 2013 года и в мае 2014 года.

### **D. Основы трансграничного водного сотрудничества**

**В контексте настоящей Программной руководящей записки под трансграничным водным сотрудничеством понимается эффективное сотрудничество между двумя или более странами, имеющими общую трансграничную реку, озеро или водоносный горизонт<sup>6</sup>.** Понятие сотрудничества охватывает последовательность его различных форм, начиная с обмена информацией и заканчивая координацией, взаимодействием и совместной деятельностью (см. диаграмму 1). Хотя можно ожидать, что более высокий уровень сотрудничества обеспечит получение более значительных выгод для сотрудничающих сторон, оптимальная форма сотрудничества будет зависеть от многочисленных факторов (включая гидрологические характеристики, рентабельность совместных инвестиций, число сторон и их взаимоотношения и расходы на сотрудничество). Сотрудничество можно определить как деятельность или набор действий прибрежных государств в целях совершенствования управления трансграничным водным объектом или освоения его ресурсов к их взаимному удовлетворению. Трансграничные воды означают любые поверхностные или подземные воды, которые обозначают, пересекают границы между двумя или более государствами или расположены на таких границах. Трансграничные воды не ограничиваются водным объектом (например, рекой, озером или водоносным горизонтом), охватывая весь водосбор водного объекта.

**Управление международными водами комплексным и устойчивым образом требует трансграничного водного сотрудничества.** Комплексное управление водными ресурсами (КУВР) способствует скоординированному освоению водных, земельных и связанных с ними

<sup>3</sup> С более подробной информацией можно ознакомиться по адресу [http://www.unece.org/env/water/1st\\_workshop\\_benefits\\_cooperation.html](http://www.unece.org/env/water/1st_workshop_benefits_cooperation.html).

<sup>4</sup> С более подробной информацией можно ознакомиться по адресу [http://www.unece.org/env/water/workshop\\_benefits\\_cooperation\\_2014.html](http://www.unece.org/env/water/workshop_benefits_cooperation_2014.html).

<sup>5</sup> С более подробной информацией можно ознакомиться по адресу [http://www.unece.org/env/water/workshop\\_benefits\\_cooperation\\_2015.html](http://www.unece.org/env/water/workshop_benefits_cooperation_2015.html).

<sup>6</sup> В настоящей Программной руководящей записке термин «трансграничный бассейн» используется в качестве сокращенного названия бассейна трансграничной реки, озера и водоносного горизонта.

**Диаграмма 1** Континуум трансграничного водного сотрудничества

ресурсов и управлению ими в целях обеспечения максимального социально-экономического благосостояния на равноправной основе без какого бы то ни было ущерба для устойчивости жизненно важных экосистем. Оно служит альтернативой отдельному для каждого сектора, директивному стилю управления, который преобладал в прошлом. Внедрение КУВР требует изучения бассейнов в качестве единиц управления, изучения водопотребления и воздействия различных секторов, а также поощрения участия всех заинтересованных сторон.

Слишком часто трансграничное водное сотрудничество осуществляется лишь в случае ударов бедствий (таких, как масштабные наводнения, засухи или эпизоды загрязнения), и **во многих случаях потенциальные выгоды более тесного сотрудничества остаются неиспользованными**. Однако, хотя бедствие может служить сигналом для начала совместной работы, трансграничное водное сотрудничество следует рассматривать в качестве долгосрочного, эволюционирующего процесса. Оно может развиваться с начальной стадии (для которой характерны обмены техническим уровнем и политические переговоры), проходя промежуточный этап, когда подписываются соглашения ограниченного охвата (например, о судоходных видах использования, нормах борьбы с загрязнением или распределении водных ресурсов), и, в конечном итоге, достигая продвинутых стадий реализации совместных действий (на различных уровнях). Выгоды сотрудничества, как представляется, также эволюционируют во времени по мере того, как сотрудничество открывает новые возможности для решения новых проблем, включая укрепление потенциала в области адаптации к изменению климата. Темпы процессов сотрудничества будут различными: некоторые могут оставаться ограниченными по охвату на протяжении десятилетий, в то время как другие могут развиваться очень быстро.

**Сохранение импульса трансграничного водного сотрудничества является сложной задачей, в связи с чем ключевое значение приобретает понимание того, что продолжение сотрудничества сулит больше выгод, чем его прекращение.** Уровень амбиций международного сообщества в области трансграничного водного сотрудничества со временем повышается – от извлечения «легко достижимых» выгод благодаря осуществлению взаимовыгодных двусторонних мер (например, обмен информацией, координация действий) до реализации совместных действий, от которых выигрывают все стороны (например, совместные проекты), и заключения соглашений, которые в интересах извлечения максимальных общих выгод могут требовать механизмов взаимных уступок для обеспечения выгод для всех сторон. Повышение уровня амбиций трансграничного водного сотрудничества увеличивает спрос на механизмы, поддерживающие сотрудничество. Этап распределения выгод трансграничного водного сотрудничества может требовать больших затрат сил и решения ряда проблем, начиная

с отсутствия надлежащих, уже существующих институциональных механизмов, в рамках которых может вестись обсуждение и согласование вопросов распределения, и заканчивая разработкой и созданием механизмов взаимных уступок. Чтобы процесс трансграничного водного сотрудничества был устойчивым, необходимо, чтобы каждая сторона была уверена в том, что выгоды продолжения сотрудничества будут больше выгод от его прекращения.

**Основные принципы сотрудничества закреплены в Конвенции о водотоках Организации Объединенных Наций и Конвенции ЕЭК по водам**, которые являются наиболее авторитетными инструментами кодификации основных принципов международного водного права. Эти Конвенции устанавливают конкретные правила, определяющие соответствующие права и обязанности государств в их соответствующем поведении, а также их правовые обязательства в их отношениях друг с другом и процедуры, которые могут быть использованы для управления трансграничными водотоками. Принципы международного водного права являются, таким образом, полезными для стран, имеющих общие водные ресурсы, поскольку они поощряют предсказуемость, равноправие и устойчивость их использования благодаря обязанности не наносить вреда другим прибрежным государствам в результате использования международных водотоков, что является принципом, наделяющим каждое государство правом и требующим от него обеспечивать справедливое и разумное использование трансграничных вод и обязывающим их осуществлять сотрудничество.

**Трансграничное водное сотрудничество позволило выработать различные правовые и институциональные рамки.** В идеале правовыми рамками, регулирующими трансграничное водное сотрудничество, должно стать многостороннее соглашение, задействующее все прибрежные страны, хотя на практике многие трансграничные бассейны регулируются

#### **Вставка 1 Конвенция по водам**

Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Конвенция по водам) была подписана в Хельсинки в 1992 году и вступила в силу в 1996 году. Большинство стран, имеющих общие трансграничные воды в регионе ЕЭК ООН, являются Сторонами данной Конвенции. Конвенция по водам содействует укреплению трансграничного водного сотрудничества и мер в целях охраны и экологически обоснованного управления трансграничными поверхностными и подземными водами. Она стимулирует внедрение практики КУВР и, в частности, бассейнового подхода. Конвенция признает, что вода является краеугольным камнем существования обществ, и по этой причине поощряет целостный подход к сотрудничеству, учитывающий экологические, культурные и социально-экономические последствия использования водных ресурсов.

Конвенция по водам требует от Сторон принимать меры по предотвращению, снижению и сокращению трансграничного воздействия и использовать трансграничные воды разумным и справедливым образом и обеспечивать их устойчивое использование. Стороны, имеющие общие трансграничные воды, должны стремиться к налаживанию сотрудничества путем заключения конкретных соглашений и создания совместных органов. Будучи рамочным соглашением, Конвенция по водам не заменяет собой двусторонние и многосторонние соглашения по конкретным бассейнам или водоносным горизонтам; она способствует их заключению и осуществлению, а также их дальнейшему развитию. Конвенция закрепляет сбалансированный подход, основанный на принципах равенства и взаимности, который обеспечивает выгоды для стран, расположенных вверх и вниз по течению, предъявляя им схожие требования. В 2003 году в Конвенцию по водам была внесена поправка, открывающая ее для присоединения всех государств – членом Организации Объединенных Наций. Эта поправка вступила в силу в 2013 году, превратив Конвенцию в открытые для всех правовые рамки трансграничного водного сотрудничества.

Конвенция благодаря своей институциональной рамочной основе обеспечивает постоянный межправительственный форум для обсуждения вопросов сотрудничества, обмена опытом и выявления передовой практики в целом ряде областей. Работа различных органов, учрежденных в рамках Конвенции, служит целям разработки руководящих указаний в отношении путей решения новых проблем, а также оказания поддержки двустороннему и бассейновому сотрудничеству. Этот постоянный форум содействует укреплению доверия и поиску общих решений между государствами, расположенными как внутри, так и за пределами региона ЕЭК.



целым рядом двусторонних<sup>7</sup> или многосторонних соглашений, которые не охватывают все заинтересованные прибрежные государства. Характер совместных органов, учрежденных для управления трансграничными водами, характеризуется значительными различиями с точки зрения их мандатов, полномочий, состава и структуры, начиная с комиссий, редко собирающихся на заседания и обладающих ограниченными полномочиями и секретариатской поддержкой, и заканчивая крупными бассейновыми агентствами с многочисленными сотрудниками и широкими обязанностями, которые включают в себя развитие и содержание масштабной инфраструктуры. Институциональные механизмы определяют набор выгод управления трансграничными водами, которые могут быть реализованы, однако значительные выгоды могут быть получены даже благодаря созданию относительно скромных институциональных механизмов. В то же время за счет предоставления дополнительной информации сторонам о масштабе потенциальных выгод оценка выгод может быть полезной в плане поступательного информирования процесса определения задач совместных органов, содействуя расширению их сферы охвата и пересмотру существующих соглашений.

**Трансграничное водное сотрудничество представляет собой итеративный, самоподкрепляющийся и циклический процесс**, который можно рассматривать в качестве состоящего из трех различных этапов (см. диаграмму 2). Первый этап заключается в анализе возможностей трансграничного водного сотрудничества. Именно на этом этапе осуществляется преимущественно оценка выгод. На втором этапе проводятся переговоры в целях выработки совместных решений. Оценка выгод может служить источником информации, которая будет учитываться в рамках этого этапа переговоров. Третий этап – это реализация согласованных совместных решений. Он служит источником дополнительной информации для совершенствования оценки выгод. Выгоды трансграничного сотрудничества, как представляется, эволюционируют по мере того, как расширение сотрудничества открывает новые возможности.

**Диаграмма 2** Процесс трансграничного водного сотрудничества



*Источник:* Упрощенная диаграмма из работы Claudia W. Sadoff and David Grey, Cooperation on International Rivers: A Continuum for Securing and Sharing Benefits, *Water International*, vol. 30, No. 4 (December 2005), pp. 420–427.

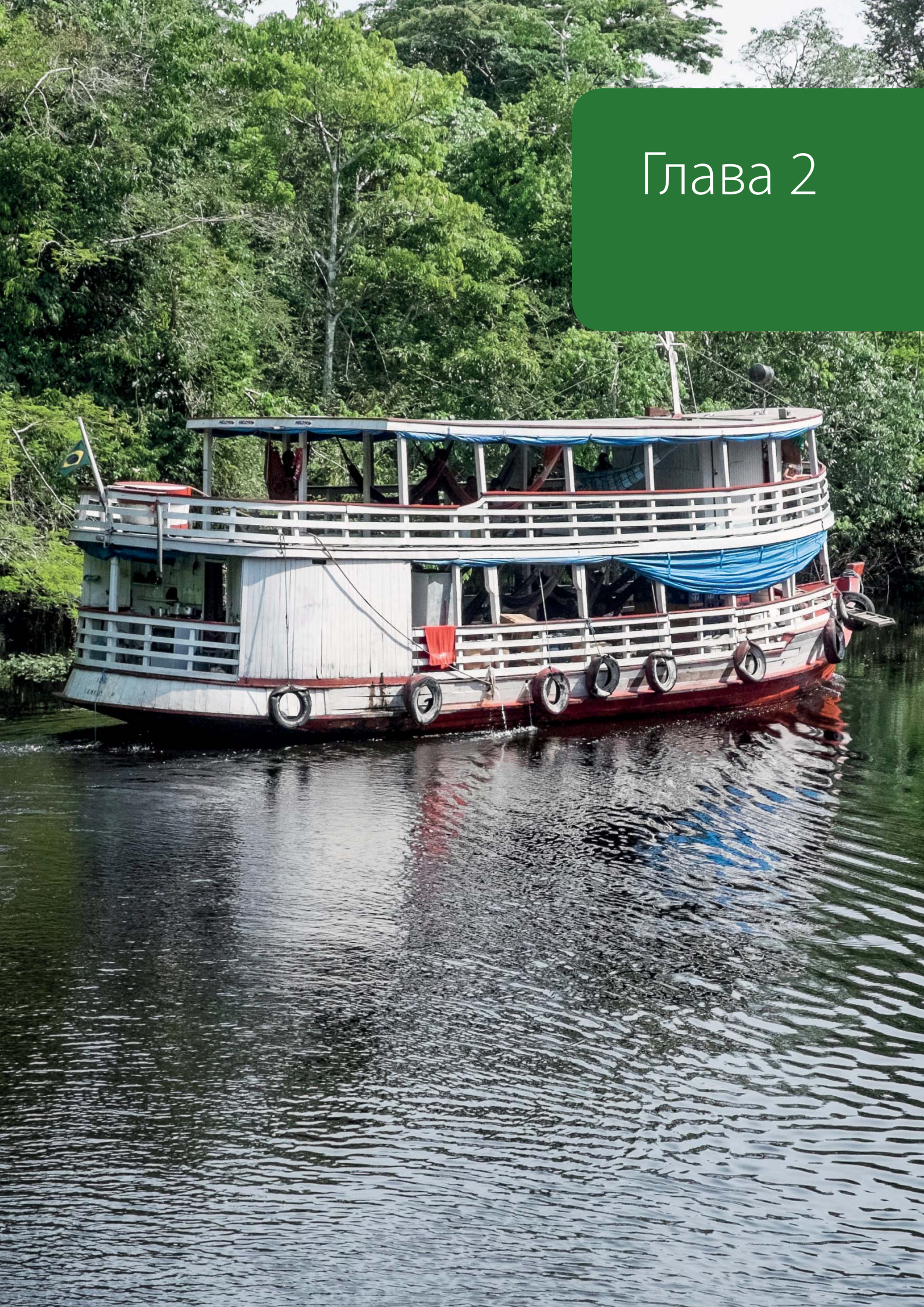
**Прогресс в развитии трансграничного водного сотрудничества определяется внутренними и внешними процессами.** Ни одна из сторон (стран), участвующих в трансграничном сотрудничестве, не является монолитным образованием; скорее, она представляет собой совокупность внутренних действующих субъектов и интересов. Некоторые из этих внутренних действующих субъектов будут получать больше, чем другие, выгод от трансграничного сотрудничества. Важно понимать внутреннее распределение выгод и издержек трансграничного водного сотрудничества для выявления его сторонников, а также необходимость разработки внутренних механизмов компенсации для сведения к минимуму числа его противников. Однако


<sup>7</sup> В дополнение к бассейновым соглашениям часто требуются двусторонние соглашения.

внешние факторы также играют свою роль. В настоящее время действуют две глобальные конвенции по вопросам трансграничного водного сотрудничества, и такое укрепление международного водного законодательства будет способствовать развитию трансграничного водного сотрудничества.

**Трансграничное водное сотрудничество может, в свою очередь, способствовать укреплению регионального сотрудничества.** Трансграничный характер вод, являющихся общими для стран, обуславливает необходимость налаживания (по меньшей мере на минимальном уровне) обмена информацией по связанным с водой вопросам. Даже в случае повышенной вероятности (гео)политического конфликта в связи с водными ресурсами информирование по связанным с водой вопросам сохраняет свою актуальность и инициирует дальнейший обмен информацией, способствуя таким образом укреплению доверия и создавая стимулы для деэскалации конфликта, обеспечения стабильности и региональной интеграции.

## Глава 2





# Приступаем к оценке ВЫГОД

## **А. Обоснование необходимости оценки выгод**

**Оценка выгод способна предоставить опирающиеся на факты аргументы в пользу начала сотрудничества или развития более тесного сотрудничества.** Страны участвуют в обсуждении вопросов сотрудничества, поскольку полагают, что смогут извлечь из него выгоды. Исходным стимулом для большинства процессов сотрудничества служило небольшое число легко поддающихся выявлению выгод. Более тщательный анализ потенциальных выгод трансграничного водного сотрудничества может способствовать выявлению дополнительных возможностей, некоторые из которых могут быть реализованы только при условии углубления сотрудничества. Выявление, оценка выгод и информирование о них могут способствовать обоснованию необходимости укрепления трансграничного водного сотрудничества, даже если некоторые выгоды не могут быть оценены в количественном или даже качественном плане.

**Оценка выгод может способствовать расширению сферы сотрудничества за счет определения «пакета выгод».** Речь идет о случае, когда две или более стран имеют несколько общих различных бассейнов, а выгоды трансграничного водного сотрудничества могут быть различными зависимости от бассейна. Рассмотрение набора бассейнов (и даже других объектов) с использованием «пакетного подхода к выгодам» в целях выявления и оценки выгод вместо обособленного изучения отдельных бассейнов может открыть новые возможности для взаимовыгодного сотрудничества (см., например, вставку 15, касающуюся переговоров по рекам Колорадо и Рио-Гранде между Мексикой и Соединенными Штатами Америки).

**Оценка выгод может содействовать привлечению финансовых средств для осуществления проектов трансграничного водного сотрудничества.** Реализация выгод трансграничного водного сотрудничества потребует определенного типа инвестиций, которые необходимо будет профинансировать. Более глубокое понимание потенциальных выгод трансграничного водного сотрудничества, включая оценку их значимости, будет содействовать привлечению финансовых ресурсов, будь то из внутренних государственных бюджетов, фондов двустороннего и многостороннего сотрудничества в целях развития или из частных источников.

### **Вставка 2 Выявление и реализация выгод трансграничного водного сотрудничества с использованием «пакетного подхода к выгодам» – пример кантона Женева (Швейцария) и Франции**

В период с 1995 года по 2006 год было подписано пять соглашений о трансграничных реках между кантоном Женева и французскими властями в целях решения проблем, связанных с ухудшением качества воды в трансграничных реках, и защиты от паводков. Эти соглашения носили технический и финансовый характер и предусматривали, в частности, меры (такие, как восстановление водно-болотных угодий, рек и работы по задержанию стекающих вод), подлежащие реализации во Франции (в верхней части течения) и в Швейцарии (в нижней части течения) на основе совместного финансирования двумя партнерами, исходя из того, что они обеспечат выгоды обеим странам (среда обитания, рекреационная деятельность, повышение качества воды, защита от паводков).

Совместный подход к оценке состояния общих рек, совместная постановка целей и совместная деятельность по планированию и выделению соответствующих финансовых ассигнований в масштабах всего бассейна содействовали реализации последовательных действий и инвестиций, которые обеспечили намного большие выгоды, чем набор спорадических действий по обе стороны границы. Хотя срок действия этих пяти соглашений уже истек, налаженное сотрудничество продолжает обеспечивать экономию средств благодаря достижению целей каждой стороной в отношении общих водных ресурсов.



*Источник:* Marianne Gfeller, Transboundary cooperation implemented by the Canton of Geneva through transboundary river agreements, Case study (2014), Canton of Geneva, Department for Environment, Transports and Agriculture, Directorate General of Water.

### **Вставка 3 Выявление выгод для стимулирования сотрудничества в бассейне верхнего течения Припяти**

Днепро-Бугский канал, имеющий протяженность 196 км и расположенный в Беларуси, связывает бассейн Балтийского моря (река Буг) с бассейном Черного моря (река Припять). Для обеспечения надлежащего функционирования канала Беларусь осуществляла забор до 78% стока в верхней части Припяти с территории Украины в меженный период для питания канала. С другой стороны, в период половодья Украина обращалась с просьбой о спуске паводковой воды через канал в Беларусь. Это вело к напряженности в отношениях между этими странами. Только выявление выгод трансграничного водного сотрудничества в этом регионе позволило достичь компромиссного решения. Были совместно разработаны и утверждены правительствами три основных правила: 1) отвод стока Припяти в канал не должен приводить к ухудшению состояния нижней части Припяти; 2) был определен максимальный объем паводковой воды, который может быть безопасно переброшен из Украины в Беларусь через канал; 3) были согласованы максимальные пределы колебаний уровня озер, питающих канал, для обеспечения необходимых условий сохранения связанного с водой биоразнообразия в канале. Совместное выявление выгод позволило расширить сотрудничество в области водных ресурсов между Беларусью и Украиной и устойчивое управление общими водными ресурсами в бассейне верхнего течения реки Припять.

*Источник:* Константин Титов, Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды, Беларусь, личное сообщение (2014 год).



## **В. Выявление выгод для стимулирования сотрудничества в бассейне верхнего течения Припяти**

*Необходимо определить политический процесс в области трансграничного водного сотрудничества, которому будет оказываться поддержка, и платформу для проведения оценки*

Оценка выгод должна быть тесно увязана с политическим процессом в области трансграничного водного сотрудничества. Данная оценка будет полезна лишь в том случае, если она будет служить информационной основой для принятия решений, ведущих к укреплению сотрудничества, и способствовать реализации потенциальных выгод. Для того чтобы это произошло, необходим определенный уровень взаимного доверия и непрерывный диалог. В тех случаях, когда уже существует соглашение о сотрудничестве и действующий совместный орган, оценка выгод может служить выявлению новых возможностей и способствовать углублению сотрудничества между сторонами. В тех случаях, когда страны лишь только приступили к переговорам по вариантам сотрудничества, оценка выгод трансграничного водного сотрудничества также может оказаться для них весьма полезной. Результаты оценки выгод могут быть затем использованы в процессе, ведущем к созданию официальной платформы сотрудничества. В отсутствие каких-либо существующих политических процессов оперативная процедура выявления и оценки выгод может оказаться полезной для повышения уровня информированности и в пропагандистских целях.

**Требование Конвенции по водам об осуществлении сотрудничества путем заключения бассейновых соглашений и создания совместных органов служит важной основой для проведения работы соответствующими странами по выявлению и оценке выгод сотрудничества и информированию о них.** Совместные органы часто являются долговременными инструментами. Их регулярные заседания и обмены мнениями могут служить одним из важных механизмов проведения оценки выгод. Обсуждение выгод может также эффективно вестись в рамках политического процесса национального уровня, такого как диалоги по вопросам национальной политики в области КУВР ЕЭК, с целью оказания помощи стране в принятии решения относительно целесообразности налаживания или расширения трансграничного водного сотрудничества. Могут существовать также и другие стимулирующие факторы и платформы для развития трансграничного водного сотрудничества, такие как комиссии широкого политического сотрудничества, имеющие мандат по водным ресурсам.

*Необходимо получить мандат на проведение оценки выгод*

Оценка выгод будет максимально эффективной, если мандат на ее проведение будет четко сформулирован в рамках политического процесса в области трансграничного водного сотрудничества или другого политического процесса. Не всегда необходимо или целесообразно проводить отдельную оценку выгод. Так, например, проведение оценки выгод может быть предусмотрено в рамках трансграничного диагностического анализа или оценки взаимозависимости.

*План оценки выгод следует разрабатывать с учетом уровня зрелости политического процесса в области трансграничного водного сотрудничества*

Особенности политического процесса в области трансграничного водного сотрудничества будут определять уровень амбициозности оценки выгод, выбор методологий, состав привлекаемых к участию заинтересованных сторон (разработчиков политики, экспертов и бенефициаров) и стратегии информирования о результатах. Действительно, политические процессы в области трансграничного водного сотрудничества могут находиться на различных уровнях зрелости и, следовательно, предоставлять различные возможности в плане учета результатов оценки выгод в процессе принятия решений. Даже в отсутствие официального политического процесса в области трансграничного водного сотрудничества неофициальные переговоры могут рассматриваться в качестве пролога к трансграничному водному

сотрудничеству. С другой стороны, политический процесс в области трансграничного водного сотрудничества может иметь под собой хорошо развитую институциональную основу, включая правовые соглашения, институциональные структуры, такие как совместные органы, и совместные программы действий. Уровень детализации подкрепляющих аргументов, формулируемых в ходе оценки выгод, следует адаптировать с учетом зрелости процесса с целью оказания влияния на разработчиков политики (выгоды сотрудничества с точки зрения улучшения качества воды в реке могут быть очевидными, в то время как выгоды крупных совместных инвестиций в строительство плотины гидроэлектростанции, возможно, не будут таковыми). Таблица 1 описывает стадии развития политического процесса в области трансграничного водного сотрудничества и соответствующие потребности с точки зрения оценки выгод.

**Таблица 1 Сопоставление оценки выгод с процессами разработки политики**

<i>Стадия развития процесса политической разработки в области трансграничного водного сотрудничества</i>	<i>Потребности политической разработки в области трансграничного водного сотрудничества</i>	<i>Направленность оценки выгод</i>
Предварительная стадия (например, бассейны, являющиеся причиной политического конфликта)	Создание условий для начала процесса сотрудничества	Выявление взаимовыгодных возможностей использования общих водных ресурсов
Начальная стадия (например, бассейны, в отношении которых не существует международных соглашений или трансграничного координационного органа)	Начало процесса сотрудничества при поддержке кампании по повышению уровня осведомленности о необходимости сотрудничества	Определение всего спектра выгод сотрудничества
Промежуточная стадия (например, проведение переговоров с целью заключения постоянного соглашения или бассейны, в отношении которых заключено международное соглашение, но без создания координационного органа)	Укрепление процесса сотрудничества путем переговоров, стратегического планирования и реализации основных инициатив в области сотрудничества (например, по обмену информацией)	Широкая оценка всего спектра выгод сотрудничества (в том числе издержек отказа от сотрудничества)
Продвинутая стадия (например, бассейны, в отношении которых заключено международное соглашение и имеется координационный орган)	Реализация потенциальных выгод сотрудничества путем осуществления продвинутых инициатив в области сотрудничества (например, проекты в области инфраструктуры, инструменты совместного управления)	Оценка выгод независимых национальных проектов, совместных проектов или бассейновой программы мер

### **План осуществления прозрачного процесса на основе широкого участия во избежание возможного опротестования результатов**

**Прозрачный процесс оценки выгод будет также содействовать привлечению заинтересованных сторон** (таких, как органы местного самоуправления, организации гражданского общества или признанные научные учреждения) к работе по повышению технического качества и политической приемлемости оценки выгод. Если оценка будет осуществляться под руководством незаинтересованного органа (такого, как международная организация или региональный университет), носить широко репрезентативный характер (с привлечением к ней основных заинтересованных сторон из стран, включая общественность и, возможно, затрагиваемое население) и следовать прозрачной методологии (сочетание экспертного подхода и подхода широкого участия), тогда она сможет заручиться широкой поддержкой и ее результаты не будут оспариваться.

### **Необходимо обеспечить надлежащее финансирование оценки выгод трансграничного водного сотрудничества**

**Оценка выгод трансграничного водного сотрудничества требует организационных расходов** (запуск и создание различных элементов процесса) **и регулярных расходов** (обеспечение подготовки результатов). Эти расходы будут зависеть от уровня амбициозности

оценки выгод. Расходы должны, по возможности, финансироваться на совместной основе сотрудничающими сторонами или в рамках технической программы совместного органа (если таковой существует). В некоторых ситуациях международные доноры могут сыграть важную роль в оказании помощи в проведении первоначальной оценки и, следовательно, в создании основы и институционального потенциала для сотрудничества. Предполагается, что выгоды, полученные в результате тщательной подготовки оценки, в значительной степени превысят расходы по проведению оценки и осуществлению соответствующих мер. Так, например, затраты на исследование по изучению выгод сотрудничества в области борьбы с наводнениями и реализацию противопаводковых мер будут гораздо меньше выгод (финансовых и других), полученных в результате осуществления таких мер.

### **Три этапа оценки выгод**

#### **Этап 1. Выявление выгод и бенефициаров**

Важно обеспечить выявление широкого спектра выгод и бенефициаров. КУВР предполагает учет всех источников воды в бассейне, всех форм водопользования и, соответственно, всех бенефициаров (будь то прямых или косвенных). Выгоды трансграничного водного сотрудничества будут различными в зависимости от бассейна и определяться их экономическими, социальными, экологическими и геополитическими характеристиками. Они будут также различаться в зависимости от достигнутого уровня сотрудничества. Так, например, в случае начального этапа сотрудничества, возможно, будет достаточно обратить внимание на «жизни людей и имущество, которые будут спасены благодаря улучшению борьбы с наводнениями» в качестве одной из выгод, а в случае весьма продвинутого уровня сотрудничества уже потребуется подробно определить выгоды каждой рассматриваемой меры (будь то радикальной или «мягкой»). Выявленные выгоды следует затем подвергнуть скрининг-тесту в целях отбора для оценки наиболее релевантных и важных выгод с учетом их потенциального масштаба и других политически значимых критериев.

#### **Этап 2. Оценка выгод**

Характер и степень детализации этапа оценки будут различными в зависимости от проблем, уровня сотрудничества и политической воли участвующих сторон. Оценка выгод может быть полезной с точки зрения создания информационной основы для определения новых вариантов, но также и оценки прошлых вариантов и выработки новых решений. Все выгоды, прошедшие скрининг-тест на этапе выявления, должны подвергаться по меньшей мере качественной оценке. Поскольку типы выгод трансграничного водного сотрудничества характеризуются значительными различиями, подходы к их оценке также неизбежно будут отличаться друг от друга. Многие, но не все выгоды могут поддаваться количественной оценке. Лишь в некоторых случаях выгоды могут быть оценены в денежном выражении. Цель этапа оценки заключается в оказании содействия развитию процесса трансграничного водного сотрудничества, и она призвана служить руководством для определения уровня амбициозности оценок индивидуальных выгод и выбора методологии оценки.

#### **Этап 3. Информирование о выгодах**

Завершающий этап заключается в интеграции результатов оценки в политический процесс в области трансграничного водного сотрудничества путем проведения информационных мероприятий в целях повышения уровня осведомленности, пропаганды и разработки политики.

### **Необходимо провести анализ процесса и результатов оценки выгод и возобновить этот процесс**

**Оценка выгод трансграничного водного сотрудничества является ключевой составляющей процесса сотрудничества и частью диалога в рамках механизмов сотрудничества** (таких, как совместные органы). Они должны отвечать меняющимся во времени потребностям политики (например, давая пищу для диалога в рамках совместного органа) и, таким образом, не должны рассматриваться в качестве единоразового мероприятия. Важно, чтобы разработчики политики прокомментировали сильные и слабые стороны первого цикла оценки выгод до начала следующих циклов в рамках существующего процесса сотрудничества.

# Глава 3



# Выявление выгод трансграничного водного сотрудничества

## **А. Как подходить к выявлению выгод трансграничного водного сотрудничества**

### *Необходимо готовиться к расширенному процессу*

**Выявление выгод трансграничного водного сотрудничества может являться расширенным процессом.** Для выявления полного потенциала сотрудничества целесообразно определить с самого начала максимально возможное число выгод. Однако во многих случаях на первом этапе переговоров удастся определить лишь некоторые выгоды. Расширение сотрудничества может затем привести к выявлению дополнительных выгод по той причине, что стороны будут готовы вложиться в процесс выявления, а также потому, что некоторые потенциальные выгоды могут стать очевидными (или показаться достижимыми) только после создания основы для сотрудничества.

### *Необходимо задействовать широкий круг заинтересованных сторон и экспертов*

**Различные заинтересованные стороны обладают разными знаниями и информацией по различным аспектам и последствиям трансграничного водного сотрудничества.** Таким образом, задействование различных типов заинтересованных сторон должно способствовать обеспечению выявления выгод, которые в ином случае могут незамеченными. Хотя процессы трансграничного водного сотрудничества относятся в большинстве случаев к сфере ведения общенациональных органов, к ним необходимо также подключать местные органы власти и другие заинтересованные стороны местного уровня. В процессе выявления выгод должны быть задействованы представители целого набора дисциплин, в идеале охватывающего гидрологию, инженерное дело, микроэкономику, макроэкономику, социологию, антропологию и военные исследования и политику. Следовательно, к выявлению выгод следует применять межсекторальный подход. Важно, чтобы экспертов, участвующих в выявлении выгод, делегировали все страны и сектора, что позволит сформировать по-настоящему региональную команду.

#### **Вставка 4 Анализ межсекторальных связей в дополнение к оценке выгод в бассейне реки Алазани/Ганых**

Азербайджан и Грузия имеют общие воды, расположенные в бассейне реки Куры. В последние годы ускорение экономического развития ведет к увеличению давления на водные ресурсы бассейна в результате забора воды для технологических нужд, загрязнения сельскохозяйственными и бытовыми стоками, эксплуатации гидроэнергетического потенциала, а также переброса воды для водообеспечения городов за пределами бассейна. Был предпринят ряд инициатив в поддержку выявления и оценки ожидаемых выгод совместного управления водными ресурсами Грузией и Азербайджаном, таких как финансировавшийся Глобальным экологическим фондом (ГЭФ) проект «Уменьшение трансграничной деградации в бассейне реки Кура-Аракс» Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и проект по оценке выгод трансграничного водного сотрудничества в бассейне реки Куры (2012–2014 годы) Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

В 2013 году ЕЭК, в тесном сотрудничестве с ведомствами прибрежных стран, приступила к реализации на основе широкого участия пилотной оценки взаимосвязи между водой, продовольствием, энергией и экосистемами в бассейне реки Алазани/Ганых, являющейся притоком Куры. Ее цель заключалась в оказании содействия повышению энергетической, продовольственной, водной и экологической безопасности за счет повышения эффективности, поиска компромиссных решений, использования синергизма и совершенствования управления во всех соответствующих секторах. Оценка выявила наличие многочисленных связей между различными ресурсами бассейна, включая некоторые цепочки косвенного воздействия между секторами, например между бытовым использованием топливной древесины, обезлесением, эрозией и осадкообразованием, утратой экосистемных услуг и ухудшением гидрологического режима. Эти воздействия, в свою очередь, могут отрицательно сказаться на инфраструктуре и повысить риск ливневых паводков. Были изучены возможные решения расширения выгод, получаемых от использования ресурсов бассейна, благодаря реализации более скоординированной политики и мер и осуществлению трансграничного сотрудничества. Такие возможные меры включают в себя: облегчение доступа к современным видам топлива (таким, как газ) и рынкам энергоресурсов; внедрение экономических инструментов; развитие устойчивой гидроэнергетики; а также развитие сельского хозяйства и агропромышленного сектора, например путем совершенствования практики, в частности технического обслуживания оросительной инфраструктуры. Таким образом, оценка взаимосвязи может способствовать совершенствованию оценки выгод благодаря выявлению межсекторальных связей, потенциальных решений и неиспользуемых выгод.



*Источник:* Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций, *Увязка различных видов водопользования в трансграничных бассейнах: оценка взаимосвязи между водой, продовольствием, энергией и экосистемами* (Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк и Женева, 2015 год).

*Не следует ожидать, что все типы выгод будут релевантны для вашего бассейна*

**Выгоды трансграничного водного сотрудничества будут различными в зависимости от бассейна.** Выгоды повышения эффективности управления водными ресурсами в верхнем течении будут зависеть от структуры водопользования в нижнем течении: например, в двух бассейнах, эквивалентных по своим гидрологическим характеристикам, выгоды будут различными по типу (и масштабу), если в нижнем течении одного из них имеются крупные города и зоны орошения, а в другом – нет. Те бассейны, разные части которых имеют весьма отличные характеристики, способны, как представляется, извлечь более значительные выгоды от трансграничного водного сотрудничества<sup>8</sup>.

*В дополнение к выявлению выгод сотрудничества необходимо определить связанные с ними издержки и риски*

**Трансграничное водное сотрудничество может создавать многочисленные выгоды, но также влечь за собой определенные издержки и риски.** Они представляют собой «оборотную сторону» выгод и указывают на возможные компромиссы в области сотрудничества. Издержки и риски могут носить экономический характер: например, затраты, связанные с запуском и поддержанием процесса сотрудничества, а также расходы по принятию мер, необходимых для получения выгод. Они могут также носить политический характер: принятие новых мер по управлению водными ресурсами может создать больше выгод для одних по сравнению с другими заинтересованными сторонами, а дискуссии по вопросам управления водными ресурсами способны породить разногласия внутри страны и между странами. Существуют различные стратегии смягчения таких рисков и издержек, начиная с более эффективного информирования и заканчивая принятием внутренних компенсационных мер.

*Необходимо выявить не только выгоды, но и бенефициаров и, возможно, затрагиваемые заинтересованные стороны*

**Выявление бенефициаров трансграничного водного сотрудничества будет содействовать информированию политических процессов** (формированию коалиции) **с целью его налаживания** и разработке возможных вариантов предоставления компенсации заинтересованным сторонам, которым придется оплатить издержки возможных компромиссов, в соответствующих случаях. Заинтересованным сторонам должно уделяться центральное внимание при изучении различных возможных вариантов в рамках процесса принятия решений. Это относится как к трансграничному (международному), так и внутреннему (национальному) уровням.

<sup>8</sup> См. Sarah A. Wheeler, University of Adelaide, *Case study on the Murray-Darling Basin*, prepared for the workshop “Counting our Gains: Sharing experiences on identifying, assessing and communicating the benefits of transboundary water cooperation”, Geneva, May 2014. С более подробной информацией можно ознакомиться по адресу [www.unece.org/env/water/workshop\\_benefits\\_cooperation\\_2014.html](http://www.unece.org/env/water/workshop_benefits_cooperation_2014.html).

### Вставка 5 Определение круга бенефициаров проекта «Экономическая и экологическая устойчивость региона Чудского озера»

Чудское озеро является самым крупным трансграничным озером в Европе и общим для Эстонии и Российской Федерации. Рассчитанный на 2011–2015 годы проект «Экономическая и экологическая устойчивость региона Чудского озера» был призван содействовать устойчивому социально-экономическому и экологическому развитию региона Чудского озера к взаимной выгоде обеих стран.

В качестве основных проблем были определены эвтрофикация озера, вызванная неудовлетворительной очисткой сточных вод на российской стороне, и отсутствие причалов для приема отходов с плавсредств и для подъема судов из воды для проведения ремонтных работ и технического обслуживания на эстонской стороне, которые оказывали отрицательное экологическое воздействие на водные ресурсы озера. Исходя из этого, был проведен ряд мероприятий с целью улучшения экологической ситуации. Были проведены исследования по оценке необходимости строительства (реконструкции) станций очистки сточных вод в 17 муниципалитетах Псковской области в российской части бассейна Чудского озера и были построены три причала в Эстонии; кроме того, запланировано строительство дока, причальных сооружений для плавсредств и инфраструктуры для технического обслуживания судов и для приема остатков груза и судовых отходов. Такие меры, осуществляемые в духе доброго сотрудничества, уже внесли свой вклад в снижение биогенной нагрузки в бассейне Чудского озера и улучшение экологической ситуации в бассейне.

На подготовительном этапе проекта также учитывались многочисленные потенциальные бенефициары такого сотрудничества в целях разработки подлежащих реализации мер. Более 1 млн. человек (главным образом, местное население, дачники и туристы) были определены в качестве будущих бенефициаров планируемого улучшения экологической ситуации и социально-экономического развития региона Чудского озера:

- примерно 10 000 пользователей плавсредств на Чудском озере (включая профессиональных рыбаков, рыбаков-любителей и туристов-водников) смогут пользоваться дополнительными причалами, усовершенствованной инфраструктурой существующих причалов и ремонтным эллингом для техобслуживания маломерных судов и ощутить выгоды улучшения экологической ситуации;
- более 1 000 предпринимателей и предприятий, которые предоставляют услуги по проживанию и питанию в зоне Чудского озера, а также компании, занимающиеся прокатом яхт, катеров и оборудования для виндсерфинга и организацией туров в регионе, смогут извлечь выгоды от создания благоприятных условий для развития водного туризма и смежной предпринимательской деятельности;
- 21 местный житель получил работу на причалах и судоподъемном эллинге;
- 9 местных муниципалитетов (4 в Эстонии и 5 в России) смогут извлечь выгоды от построенных объектов инфраструктуры;
- постоянные и сезонные жители смогут ощутить выгоды улучшения экологического состояния озера.



Источник: Harry Liiv, Ministry of the Environment of Estonia, personal communication, 2015. С более подробной информацией можно ознакомиться по адресу <http://www.estlatrus.eu/eng/projects/1678>.



**Необходимо параллельно определить возможные негативные последствия бездействия**

Хотя сотрудничество сопряжено с определенными рисками и затратами, **следует помнить, что отказ от сотрудничества также сопряжен с риском издержек бездействия.** Многим странам в настоящее время приходится нести высокие издержки из-за отсутствия или недостаточно развитого трансграничного водного сотрудничества. Типичными примерами таких издержек являются людские потери и экономический ущерб от наводнений, последствия которых можно было бы уменьшить благодаря более тесному сотрудничеству. Однако истинной мерой возможных издержек отказа от сотрудничества служит тот широкий диапазон экономических, социальных, экологических и политических выгод, перечисленных в типологии потенциальных выгод трансграничного водного сотрудничества (см. таблицу 2).

**Вставка 6 Выявление ключевых проблем в бассейне реки Нил в целях стимулирования трансграничного водного сотрудничества**

В докладе под названием «Состояние бассейна реки Нил» приводится информация об общем состоянии бассейна Нила в целях повышения уровня осведомленности о биофизических, социокультурных и экономических характеристиках этого бассейна. В нем обращается внимание на «горячие точки» и «точки надежды» применительно к водным ресурсам и отмечается, что сотрудничество между прибрежными государствами имеет исключительно важное значение для решения многочисленных экологических и социально-экономических проблем бассейна. Благодаря предоставлению информации о потенциальных выгодах сотрудничества и прогнозируемом в будущем обострении проблем вследствие бездействия данный доклад, призванный облегчить дискуссию, обмен информацией, принятие решений на основе знаний и реализацию коллективных мер на уровне бассейна, служит основой для анализа «давление–состояние–реагирование».



Источник: Nile Basin Initiative, The State of the River Nile Basin, 2012. Размещен по адресу <http://nileis.nilebasin.org/content/state-river-nile-basin-report>.

**Будьте готовы согласиться с неопределенностью**

**Выявление выгод трансграничного водного сотрудничества предполагает некоторый уровень неопределенности.** В случае ряда индивидуальных выгод имеющаяся информация, возможно, не позволит сделать четкий вывод о том, могут ли эти выгоды быть реализованы в каком-то заданном бассейне, особенно применительно к водоносным горизонтам, с учетом их физических характеристик. Необходимо разработать стратегии, направленные на снижение уровня неопределенности, например путем сбора дополнительных данных, однако полностью устранить ее, возможно, не удастся.

**Вставка 7 Выявление приоритетных выгод трансграничного водного сотрудничества в условиях неопределенности в карстовых водоносных горизонтах Динарской зоны**

Карстовые водоносные горизонты Динарской зоны в Юго-Восточной Европе состоят из нескольких крупных систем водоносных горизонтов, простирающихся от Италии до Греции. С момента подписания Пакта о стабильности для Юго-Восточной Европы в 1999 году были реализованы многочисленные мероприятия в рамках трансграничного водного сотрудничества и разработан ряд двусторонних соглашений об управлении трансграничными поверхностными водами и/или о развитии гидроэнергетики. Сотрудничество в области водоносных горизонтов расширилось в 2008 году благодаря одобрению финансируемого ГЭФ проекта по системе трансграничных карстовых водоносных горизонтов Динарской зоны, который призван содействовать справедливому и устойчивому использованию системы водоносных горизонтов за счет расширения научных знаний о водоносных горизонтах, создания многостороннего консультативного органа и определения приоритетных направлений деятельности в области управления водоносными горизонтами. Оценка нижнего течения реки Требишница подчеркнула, что качество грунтовых вод является одной из ключевых проблем, поскольку потенциально может оказывать воздействие на функции водоносного горизонта, включая сток, поддержку зависимых наземных экосистем и эндемичных карстовых грунтовых биологических видов, а также рекреационную деятельность и туризм. Вместе с тем необходимо провести дополнительную работу по оценке, поскольку существующая нехватка данных на уровне водоносного горизонта затрудняет проведение подробного анализа и формулирование конкретных выводов, в частности, касающихся экономических последствий возможных компромиссов, имеющих ключевое значение для принятия решений, сотрудничества и разработки возможных соглашений.



*Источники:* GEF, Protection and Sustainable Use of the Dinaric Karst Transboundary Aquifer System, *Transboundary Diagnostic Analysis*, December 2013, available from <http://diktas.iwlearn.org/>; и International Groundwater Resources Assessment Centre, *Groundwater Economics: Significance and State of Affairs of Groundwater Economics in the Governance of Transboundary Aquifers*, 2014, available from <http://www.un-igrac.org/publications/553>.

**В. Выявление различных типов выгод**

**Трансграничное водное сотрудничество способно обеспечить многочисленные выгоды, как с точки зрения результатов, так и влияния самого процесса.** Что касается результатов, то трансграничное водное сотрудничество позволяет индивидуальным сторонам усовершенствовать их подходы к управлению водными ресурсами (например, благодаря наличию более полной информации). Это положительно скажется на других секторах экономики (например, приведет к росту производительности в сельском хозяйстве), а также на затрагиваемом населении (например, окажет положительное воздействие на здоровье). Что касается выгод, являющихся следствием самого этого процесса, то потребности процесса трансграничного водного сотрудничества с точки зрения информации, проведения анализа и создания механизмов сотрудничества и участия заинтересованных сторон окажут позитивное воздействие на внутреннее управление водными ресурсами и могут иметь побочные последствия для более широкой общенациональной повестки дня в области управления водными ресурсами.

**Результатом трансграничного водного сотрудничества является более эффективное управление водными ресурсами, что обеспечивает большое число прямых экономических, социальных и экологических выгод.** Потенциальные прямые выгоды более эффективного управления водными ресурсами хорошо известны. К их числу относятся выгоды, касающиеся производства (например, рост сельскохозяйственного производства и выработки энергии) и защиты экономических активов (например, предотвращение ущерба, наносимого городской инфраструктуре наводнениями). Они также включают в себя социальные выгоды, такие, например, как спасенные благодаря предотвращению связанных с водой бедствий и загрязнения воды жизни людей и расширенный доступ к услугам электро- и водоснабжения для некоторых групп населения. Кроме того, существуют экологические выгоды, включая улучшение условий мест обитания многих видов. Прямые выгоды более эффективного управления водными ресурсами способны, как представляется, обеспечивать выгоды второго порядка для экономики соответствующих стран; так, например, они могут вести к росту конкурентоспособности всей экономики благодаря снижению цен на энергию.

**Трансграничное водное сотрудничество прокладывает путь для других форм сотрудничества благодаря укреплению доверия.** Существует также довольно большое число международных конфликтов, так или иначе связанных с трансграничными водными ресурсами, равно как и внутренних конфликтов, связанных с водными ресурсами. Вместе с тем во многих случаях водное сотрудничество служит на деле отправной точкой для налаживания доверия между странами. Прогресс в области трансграничного водного сотрудничества может способствовать прогрессу в других областях политики, в первую очередь в плане региональной экономической взаимозависимости и обеспечения мира и безопасности. Углубление региональной экономической взаимозависимости (например, путем увеличения объема торговли товарами и услугами или трансграничных инвестиций) обеспечит экономические выгоды для всех участвующих стран. Прогресс в области обеспечения мира и безопасности, хотя и с трудом поддающийся выявлению и измерению, также обеспечит выгоды для всех участвующих стран, начиная с избежания экономических, социальных и экологических последствий вооруженных конфликтов и заканчивая экономией бюджетных средств в результате сокращения военных расходов.

Поскольку трансграничное водное сотрудничество способно создавать многочисленные выгоды, некоторые из которых не очень известны многим аудиториям, **типология потенциальных выгод такого сотрудничества может быть полезным инструментом в деле их выявления для заинтересованных сторон.** В таблице 2 приводится такая типология выгод, опирающаяся на ранее проделанную работу Клаудией Садофф и Дэвидом Греем<sup>9</sup>. В ней подчеркивается, что существуют два основных пути создания выгод: повышение эффективности управления водными ресурсами и укрепление доверия между сотрудничающими сторонами. В ней также подчеркивается, что многие из этих выгод связаны с экономической деятельностью, хотя существует также целый ряд выгод, выходящих за ее рамки. Перечень примеров не является исчерпывающим, поскольку некоторые процессы трансграничного водного сотрудничества могут создавать выгоды, не перечисленные ниже. В то же время не все процессы трансграничного водного сотрудничества будут обеспечивать все выгоды, перечисленные ниже. Реализация выгод, относящихся к различным выявленным категориям, приведет к снижению уязвимости и повышению резильентности, что само по себе уже станет крупной выгодой.

<sup>9</sup> Claudia W. Sadoff and David Grey, "Beyond the river: the benefits of cooperation on international rivers", *Water Policy*, vol. 4 (2002), pp. 389–403.

Таблица 2 Типология потенциальных выгод трансграничного водного сотрудничества

Источник выгод	Выгоды с точки зрения экономической деятельности	Выгоды, выходящие за рамки экономической деятельности
<b>Повышение эффективности управления водными ресурсами</b>	<b>Экономические выгоды</b> Рост активности и продуктивности в секторах хозяйственной деятельности (аквакультура, орошаемое земледелие, горная добыча, выработка энергии, промышленное производство, экологический туризм) Сокращение издержек осуществления производительной деятельности Снижение экономических издержек связанных с водой опасных явлений (наводнений, засух) Повышение стоимости собственности	<b>Социальные и экологические выгоды</b> Благотворное влияние на здоровье повышения качества воды и снижения рисков возникновения связанных с водой бедствий Связанные с экономическими выгодами рост занятости и сокращение масштабов бедности Расширение доступа к услугам (таким, как электро- и водоснабжение) Повышение степени удовлетворенности благодаря сохранению традиционных ресурсов и возможностей для рекреационной деятельности Усиление экологической целостности и снижение темпов деградации сред обитания и утраты биоразнообразия Расширение научных знаний о состоянии водных ресурсов
<b>Укрепление доверия</b>	<b>Выгоды с точки зрения регионального экономического сотрудничества</b> Развитие региональных рынков товаров, услуг и труда Рост трансграничных инвестиций Развитие сетевой трансграничной инфраструктуры	<b>Выгоды с точки зрения мира и безопасности</b> Укрепление международного права Повышение геополитической стабильности и упрочение дипломатических отношений Открытие новых возможностей благодаря укреплению доверия (совместные инициативы и инвестиции) Уменьшение риска и избежание издержек конфликтов и экономия средств благодаря сокращению военных расходов Создание общей идентичности в бассейне

## В.1 Экономические выгоды

**Трансграничное водное сотрудничество содействует поддержанию текущей экономической активности.** Многие виды экономической деятельности нуждаются в воде в качестве ключевого производственного ресурса. Примерами служат аквакультура, орошаемое земледелие, горная добыча, выработка энергии, промышленное производство и экологический туризм и водный транспорт. Каждый из видов экономической деятельности будет иметь свои конкретные требования, касающиеся количества воды, качества воды и графика водообеспечения. Благодаря повышению эффективности управления водными ресурсами трансграничное водное сотрудничество может позволить подачу воды (надлежащего качества и в нужное время) и, таким образом, повысить экономическую активность и производительность в этих секторах экономики.

**Трансграничное водное сотрудничество может также способствовать оптимизации рентабельности текущих видов экономической деятельности.** Обеспечение водой (надлежащего качества и в нужное время) хозяйственных субъектов требует затрат. Эти затраты могут быть отражены в цене на воду или могут покрываться государственным сектором и финансироваться за счет общих налоговых поступлений. Трансграничное водное сотрудничество, благодаря более эффективному управлению водными ресурсами, может способствовать сокращению стоимости водоснабжения и, следовательно, повышению рентабельности хозяйственных субъектов (если они оплачивают затраты) или улучшению финансового положения государственного сектора (если водоснабжение субсидируется). Так, например, в отсутствие трансграничного водного сотрудничества некоторым компаниям придется обратиться к более дорогостоящим (например, по причине их большей удаленности) источникам водоснабжения, платить больше за подготовку сырой воды до надлежащего уровня качества (будь то для

**Вставка 8 Меры реагирования в рамках трансграничного сотрудничества на катастрофические наводнения в бассейне реки Эльба**

В начале августа 2002 года сильные дожди в Рудных горах привели к разрушительным наводнениям в Германии и Чешской Республике. Уровень воды в реке Эльба и ее притоках резко повысился, в результате чего прямые экономические потери от наводнения в Германии составили около 9 млрд. евро. Это поставило под сомнение традиционную систему защиты от наводнений, которая главным образом состояла из насыпей, и потребовало использования более комплексного подхода к управлению рисками наводнений. За прошедшее с тех пор время созданные системы моделирования наводнений и трансграничного оповещения о них позволили существенно увеличить интервал между моментом предсказания волны паводка и ее прибытием, что позволяет смягчить воздействие наводнения с точки зрения как человеческих жертв, так и ущерба экономическим активам.



*Источник:* Marc Teichmann and Augustin Berghöfer, *River Elbe flood regulation options with ecological benefits, Germany, The Economics of Ecosystems and Biodiversity case study* (2010). Размещено по адресу <http://www.teebweb.org/resources/case-studies/>.

использования в качестве питьевой или технологической), платить больше за потребляемую энергию (из-за отсутствия мощностей для выработки дешевой гидроэлектроэнергии) или платить больше за перевозку своих вводимых ресурсов или продукции (из-за отсутствия дешевого водного транспорта).

**Трансграничное водное сотрудничество может также снизить размах и экономические последствия связанных с водой опасных явлений, способных причинить значительный экономический ущерб.** В дополнение к тому, что они приводят к гибели людей, наводнения способны разрушать экономическую инфраструктуру, замена которой сопряжена с большими расходами; наносить ущерб материальному имуществу и жилью и нарушать экономическую деятельность (например, делая невозможными перевозки людей и грузов в течение нескольких дней или недель или вызывая перебои с энергоснабжением). Засухи могут наносить значительный ущерб сельским районам (за счет потери урожая сельскохозяйственных культур и мультипликативного эффекта для ориентированных на сельское хозяйство стран) и в некоторых случаях приводить к нехватке продовольствия и росту цен на продукты.

**Трансграничное водное сотрудничество способно обеспечить дополнительные экономические выгоды в масштабе бассейна.** Здоровые водные экосистемы обеспечивают эстетические выгоды, которые иногда с трудом поддаются стоимостной оценке. В частности, повышение качества воды способно оказать существенное влияние на стоимость расположенных на берегах рек имущественных объектов в городских районах.

**Повышение эффективности управления водными ресурсами благодаря трансграничному водному сотрудничеству имеет дополнительные позитивные экономические последствия для национальной экономики, выходящие за пределы соответствующего бассейна.** Эти дополнительные последствия обусловлены взаимоусиливающимися связями

работающих в бассейне экономических субъектов с другими производителями и потребителями в каждой из бассейновых стран. Взаимоусиливающиеся связи с производящими отраслями обусловлены ростом спроса на вводимые ресурсы: например, рост сельскохозяйственного производства ведет к повышению спроса на сельскохозяйственные средства производства и технику. Взаимоусиливающиеся связи с потребляющими отраслями обусловлены расширением предложения видов продукции, служащих вводимыми ресурсами для секторов, расположенных в других регионах страны: например, строительство крупных гидро- или геотермальных электростанций может снизить стоимость энергоснабжения промышленных предприятий в масштабе всей страны.

## **В.2 Социальные и экологические выгоды**

**Трансграничное водное сотрудничество содействует улучшению состояния здоровья населения.** Низкое качество воды и связанные с водой бедствия могут оказывать серьезное воздействие на здоровье населения в виде повышенной заболеваемости и смертности. Трансграничное водное сотрудничество способствует сокращению этих видов воздействия благодаря повышению эффективности управления водными ресурсами как с точки зрения улучшения качества воды, так и снижения рисков связанных с водой бедствий.

**Трансграничное водное сотрудничество также содействует сокращению масштабов бедности и созданию рабочих мест.** Эти социальные выгоды являются результатом некоторых экономических последствий, обсуждаемых в предыдущем разделе. Повышение эффективности использования водных ресурсов ведет к росту экономической активности, обеспечивающему создание рабочих мест и источников дохода для домашних хозяйств. В зависимости от конкретных условий эти социальные выгоды могут ощущаться не только в трансграничном бассейне, но и в других частях страны.

**Еще одной социальной выгодой трансграничного водного сотрудничества является его вклад в улучшение доступа к базовым услугам для групп населения, которые ранее были лишены их.** Эти выгоды могут иметь особенно важное значение в развивающихся странах, страдающих существенными недостатками в доступе к базовым услугам. К числу наиболее важных услуг, как представляется, относятся услуги электро- и водоснабжения. Такие услуги зачастую оказывают мультипликативный эффект на такие аспекты, как успеваемость (например, благодаря повышению посещаемости школ учащимися), состояние здоровья (например, за счет снижения масштабов распространения передающихся через воду заболеваний) и бедность (например, за счет высвобождения времени для занятия приносящей доход деятельностью).

**Трансграничное водное сотрудничество также обеспечивает культурные и рекреационные выгоды** благодаря иногда игнорируемым механизмам, таким как сохранение культурных ресурсов или доступ к рекреационным возможностям. Несмотря на их нематериальный характер, речь идет о реальных выгодах, высоко ценимых людьми. Повышение эффективности использования водных ресурсов в результате трансграничного водного сотрудничества способствует сохранению этих выгод.

**Кроме того, существует целый ряд экологических выгод, которые могут быть получены благодаря трансграничному водному сотрудничеству.** Улучшение состояния экосистем в водоеме является одним из важных результатов такого сотрудничества. Многие экологические выгоды, создаваемые благодаря улучшению состояния экосистем, в конечном счете находят свое выражение в экономических и социальных выгодах, обсуждаемых выше. Повышение экологической целостности, сокращение темпов деградации мест обитания и предотвращение утраты биологического разнообразия – вот лишь некоторые из выгод, которые лишь частично учитываются в оценках социально-экономических выгод и требуют особого внимания. Считается, что некоторые из этих экологических выгод выходят за рамки соответствующего бассейна, поскольку они также включают в себя охрану мест нереста морских видов рыб и мест обитания перелетных птиц. Конкретные связанные с водоносными горизонтами выгоды включают в себя предотвращение оседания грунта и вторжения соленой воды.

**Вставка 9 Экологические выгоды трансграничного водного сотрудничества по Рейну**

В 1950 году Франция, Германия, Люксембург, Нидерланды и Швейцария учредили орган – предшественник Международной комиссии по защите Рейна в целях анализа загрязнения Рейна, выработки рекомендаций в отношении мер по охране водных ресурсов и согласования методов мониторинга и анализа и обмена данными мониторинга. Сама Комиссия была официально учреждена в 1963 году, и год спустя был создан ее постоянный секретариат. После серьезного аварийного загрязнения, случившегося в 1969 году, правительства приняли решение активизировать сотрудничество, и в 1976 году были подписаны конвенция о химических веществах и конвенция о хлоридах. В период с 1977 года по 1986 год качество воды неуклонно повышалось. В 1986 году авария на химическом предприятии «Сандоз» послужила побуждающим стимулом к принятию амбициозной Рейнской программы действий, цель которой заключалась в сокращении в два раза сбрасываемых в реку количеств 40 опасных химических веществ в течение 10 лет. После катастрофических наводнений 1993 и 1995 годов Комиссии было поручено разработать план действий по борьбе с наводнениями. Таким образом, в период с 1987 года по 1999 год она разработала комплексную международную систему управления водными ресурсами, охватывающую качественные и количественные аспекты поверхностных и подземных вод. В настоящее время 96% населения, проживающего в бассейне Рейна, подключены к системам очистки сточных вод, а многие крупные промышленные предприятия имеют свои собственные станции очистки сточных вод. Благодаря этим мерам увеличилось число видов животных и растений – в настоящее время в Рейне водится 63 вида рыб, а с 2006 года наблюдается миграция арктического гольца и угря, а также других мигрирующих рыб из Северного моря вверх по течению Рейна, вплоть до Страсбурга. Кроме того, было начато восстановление речных пойменных площадей, и пойменные озера были вновь соединены с Рейном и его притоками, и проведены работы по улучшению экологического состояния береговых структур.



Источник: Международная комиссия по защите Рейна, веб-сайт: <http://www.iksr.org/index.php?id=12&L=3>.

### Вставка 10 Выгоды с точки зрения регионального экономического сотрудничества в бассейне Меконга

Выгоды с точки зрения регионального экономического сотрудничества включают в себя постепенное открытие рынков товаров и услуг и труда; рост трансграничных инвестиций и развитие сетевой трансграничной инфраструктуры (такой, как энергетическая и транспортная инфраструктура). Процессы, создающие такие выгоды, стимулируются секторальными программами, такими, например, как программы в области торговли и миграции, инвестиционные программы и программы в области энергетики и транспорта. Реализация этих секторальных программ требует проведения международных переговоров и заключения соглашений, которым способствуют уже существующие добрососедские отношения между прибрежными странами. В некоторых случаях связанные с водными ресурсами переговоры и соглашения используются в качестве положительных примеров, демонстрирующих, что международное сотрудничество способно приносить конкретные выгоды и, таким образом, содействовать развитию добрососедских отношений и облегчению сотрудничества в других областях политики.

Фрагментированность региональной инфраструктуры может служить серьезным препятствием росту. В тех случаях, когда сотрудничество по международным рекам может способствовать более тесной интеграции инфраструктурных систем, его эффект с точки зрения развития может быть значительным. Интересным примером служит бассейн реки Меконг. Он является общим для Камбоджи, Китая, Лаосской Народно-Демократической Республики, Мьянмы, Таиланда и Вьетнама. Отношения между этими прибрежными государствами являлись сложными на протяжении десятилетий и усугублялись конфликтами между сверхдержавами. Трансграничное водное сотрудничество в бассейне реки Меконг, как показывает практика, стало важным стабилизирующим фактором в этом регионе, обеспечивающим значительные экономические выгоды, как прямые, в виде взаимоусиливающихся связей с потребляющими отраслями, так и косвенные, связанные со снижением напряженности в отношениях. В ходе, например, конфликтов между Лаосской Народно-Демократической Республикой и Таиландом Лаосская Народно-Демократическая Республика всегда поставляла гидроэлектроэнергию Таиланду, а Таиланд всегда платил за нее. Аналогичным образом Таиланд придерживается четкой стратегии укрепления региональной стабильности за счет обеспечения взаимозависимости и, действуя в русле этой стратегии, покупает газ у Малайзии и Мьянмы и гидроэлектроэнергию у Лаосской Народно-Демократической Республики, что частично объясняется тем, что речь идет о доступных по цене поставках энергоресурсов, и частично тем, что это создает прочные узы взаимозависимости между странами. Обновленная стратегия развития бассейна на период 2016–2020 годов, подготовленная Комиссией по бассейну реки Меконг, направлена на дальнейшее укрепление региональной интеграции за счет перехода стран к более оптимальному развитию всего бассейна благодаря сотрудничеству в рамках совместных проектов и реализации национальных проектов, имеющих значение для всего бассейна. Совместные проекты в области энергетики, судоходства и охраны окружающей среды будут способствовать укреплению взаимозависимого устойчивого роста в данном субрегионе.



Источники: Claudia W. Sadoff and David Grey, "Beyond the river: the benefits of cooperation on international rivers," *Water Policy*, vol. 4 (2002), pp. 389–403, размещено на сетевых ресурсах [worldbank.org/EXTABOUTUS/Resources/BeyondtheRiver.pdf](http://worldbank.org/EXTABOUTUS/Resources/BeyondtheRiver.pdf); и Anoulak Kittikhoun, Mekong River Commission Secretariat, personal communication, 2015.



### В.3 Выгоды с точки зрения регионального экономического сотрудничества

**Региональное экономическое сотрудничество может создавать значительные выгоды для экономики соответствующих стран.** Такое сотрудничество сопровождается и является проводником ряда изменений в экономических отношениях, появлением новых экономических возможностей и ростом экономической эффективности (например, благодаря созданию условий для экономии масштаба или предоставления странам возможности специализироваться на тех видах экономической деятельности, в которых они являются наиболее производительными).

**Трансграничное водное сотрудничество может служить фактором, содействующим процессу регионального экономического сотрудничества, как прямо, так и косвенно.** Оно может способствовать напрямую такому сотрудничеству в связанных с водой областях, таких, например, как развитие гидроэнергетики или водного транспорта. Косвенно оно может содействовать усилению региональной экономической взаимозависимости, способствуя укреплению доверия и служа образцом механизма обсуждения вопросов политики и урегулирования споров.

### В.4 Выгоды с точки зрения мира и безопасности

**Трансграничное водное сотрудничество содействует предотвращению потенциальных и разрешению существующих связанных с водой конфликтов,** способствуя реализации обсуждаемых выше экономических, социальных и экологических выгод. Традиционно считалось, что споры по поводу водных ресурсов могут привести к «войнам за воду». Однако анализ эмпирических данных позволил сделать вывод о том, что, в то время как споры по поводу доступа к воде могут служить причиной возникновения конфликтов, международные отношения в области ресурсов пресной воды, преимущественно носят характер сотрудничества. Анализ, опирающийся на в общей сложности 1 831 событие<sup>10</sup>, связанное с трансграничными «бассейнами, входящими в группу риска», свидетельствует о том, что прибрежные государства на деле скорее стремятся к сотрудничеству, а не к развязыванию конфликтов. В то же время, хотя источником войн не обязательно является соперничество за водные ресурсы, обостряющееся соперничество за такие скудные ресурсы все чаще становится движущей силой других форм конфликтов, включая социальную нестабильность, этнические столкновения, вялотекущие международные конфликты и пограничные споры<sup>11</sup>.

**Трансграничное водное сотрудничество имеет сопутствующий эффект, способствуя снижению политической напряженности, укреплению безопасности и достижению других целей внешней политики.** Группа стратегического прогнозирования<sup>12</sup> сделала вывод о том, что государства, активно участвующие в водном сотрудничестве, не вступают в войну. Хотя данная корреляция не означает наличия прямой причинно-следственной связи, из 148 стран, охваченных данным анализом, 37 в настоящее время находятся на пороге войны по другим, чем водные ресурсы, причинам (включая земельные, религиозные, исторические и идеологические), и именно эти 37 стран не участвуют активно в водном сотрудничестве со своими соседями. Снижение политической напряженности и укрепление безопасности позволяют реализовать выгоды региональной экономической взаимозависимости, о которых говорилось выше. К числу выгод снижения политической напряженности и укрепления безопасности также относятся

<sup>10</sup> Yoffe, S. and Larson, K. 2002. Basins at risk: water event database methodology. Chapter 2 in Yoffe, S. B. (ed.), *Conflict And Cooperation Over International Freshwater Resources: Indicators of Basins at Risk*. Dissertation, Department of Geosciences. Corvallis, Oregon State University. Размещены по адресу [www.transboundarywaters.orst.edu/research/basins\\_at\\_risk/](http://www.transboundarywaters.orst.edu/research/basins_at_risk/).

<sup>11</sup> David Phillips and others, *Trans-boundary Water Co-operation as a Tool for Conflict Prevention and for Broader Benefit-sharing*, Global Development Studies No. 4 (Stockholm, Ministry for Foreign Affairs, 2006). Размещены по адресу [http://www.csir.co.za/websource/ptl0002/pdf\\_files/images/media/2006/EGDI\\_TBW.pdf](http://www.csir.co.za/websource/ptl0002/pdf_files/images/media/2006/EGDI_TBW.pdf).

<sup>12</sup> См. *Water Cooperation for a Secure World: Focus on the Middle East*. (Strategic Foresight Group Mumbai, India, 2013). Размещено по адресу <http://www.strategicforesight.com/publications.php#VVwsFeHXuJU>.

### Вставка 11 Сотрудничество в бассейне реки Сава: постконфликтное сотрудничество и выгоды, связанные с укреплением доверия

В результате политических изменений, произошедших в регионе в начале 1990-х годов, река Сава, ранее являвшаяся крупнейшей национальной рекой бывшей Югославии, приобрела международный статус. Заключение Пакта стабильности для Юго-Восточной Европы в 1999 году обеспечило прочную основу для налаживания сотрудничества между заинтересованными сторонами в регионе и, постепенно, для выработки нового подхода к управлению водными ресурсами в бассейне реки Сава. Исходя из этой основы четыре страны бассейна реки Сава – Босния и Герцеговина, Союзная Республика Югославия (впоследствии Сербия и Черногория, а затем – Сербия), Хорватия и Словения вступили в процесс переговоров. Несмотря на различные, а порой и противоречащие друг другу приоритеты, твердая политическая воля привела эти четыре страны к созданию надлежащей основы для трансграничного сотрудничества в целях обеспечения устойчивого использования, охраны и рационального управления водными ресурсами в бассейне реки Сава, и благодаря этому улучшению условий жизни населения в регионе.

Одним из ключевых результатов инкрементального подхода к переговорам стали разработка и вступление в силу в 2004 году Рамочного соглашения по бассейну реки Сава. Оно явилось первым, ориентированным на развитие многосторонним соглашением, заключенным в постконфликтный период в регионе бывшей Югославии после Дейтонского мирного соглашения и Соглашения по вопросам правопреимства. Международная комиссия по бассейну реки Сава (МКБРС) приступила к работе по осуществлению Рамочного соглашения в 2006 году. С тех пор Комиссия является одним из «двигателей» сотрудничества Сторон в деле осуществления Рамочного соглашения.

Рамочное соглашение подчеркивает важность сотрудничества между правительствами, организациями и отдельными лицами и определяет главную цель и три основные задачи сотрудничества: 1) установление международного режима судоходства на реке Сава и ее судоходных притоках; 2) обеспечение устойчивого управления водными ресурсами в бассейне реки Сава и 3) предотвращение/ограничение опасных явлений в бассейне (например, наводнений, засух, ледяных заторов и аварий) и ликвидация/сокращение их последствий. За прошедшее с тех пор время члены МКБРС добились значительного прогресса в своем сотрудничестве во всех областях, охватываемых Рамочным соглашением, таких как совместная разработка плана управления бассейном реки Сава и его программы действий, обмен гидрологическими и метеорологическими данными и т.д. Постконфликтное управление водными ресурсами послужило, таким образом, отправной точкой для восстановления доверия и сотрудничества в этом регионе. Сама река Сава стала объединяющим фактором для всех четырех прибрежных государств.



Источники: Dragana Milovanović and Dejan Komatina, Case study on *the International Sava River Basin Commission* (ISRBC, 2015); Amar Čolakhodžić et al, *The Sava River Basin: Transitioning to peace in the former Yugoslavia, Water and Post-Conflict Peacebuilding* (2014), pp. 271–296, размещено по адресу [http://www.environmentalpeacebuilding.org/assets/Documents/LibraryItem\\_000\\_Doc\\_935.pdf](http://www.environmentalpeacebuilding.org/assets/Documents/LibraryItem_000_Doc_935.pdf).

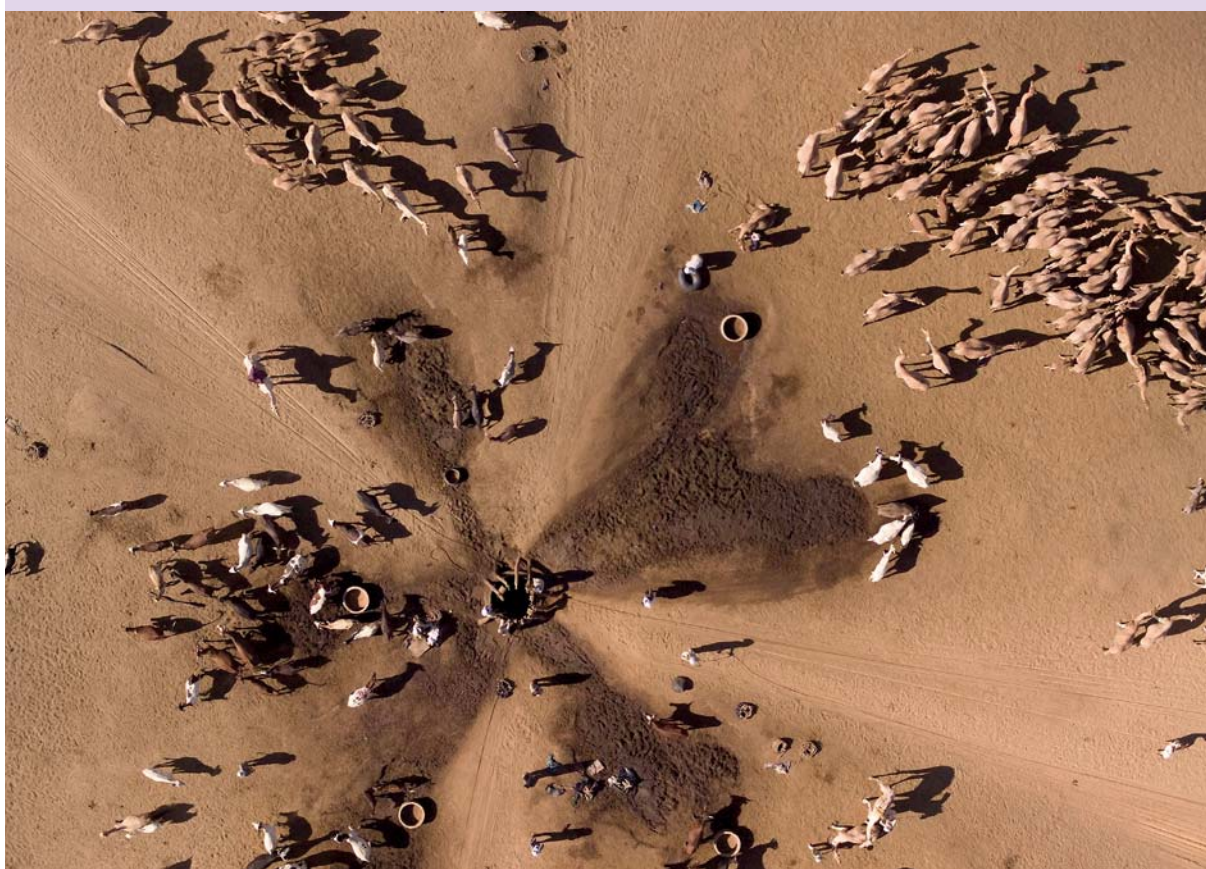
**Вставка 12 Поощрение мира и безопасности с помощью механизмов трансграничного водного сотрудничества в районе озера Чад**

Комиссия по бассейну озера Чад была создана в 1964 году Камеруном, Чадом, Нигером и Нигерией, к которым позднее присоединились Центральноафриканская Республика и Ливия, с целью организационного оформления общей приверженности стран-членов идее сотрудничества в области водных ресурсов в целях укрепления экономического развития. Мандат Комиссии включает в себя поощрение региональной интеграции, мира и безопасности в рамках всего бассейна в дополнение к обеспечению устойчивого и справедливого управления бассейном озера Чад и сохранению его экосистем.

Комиссия по бассейну озера Чад является одной из старейших бассейновых организаций, однако в области управления водными ресурсами в этом регионе существуют многочисленные проблемы. Бассейн озера на протяжении длительного периода времени являлся регионом повышенной напряженности. Некоторые из двусторонних и региональных конфликтов в регионе были напрямую связаны с водными ресурсами и озером. Сохраняющийся дефицит ресурсов и бедность, в частности, вели к усилению неустойчивости в бассейне озера и служили стимулами для некоторых жителей присоединяться к вооруженным этническим группам, «военным баронам» и террористам, что вело к еще большей дестабилизации региона. Эти факторы нестабильности усилились в последние годы.

Именно по этой причине в 2012 году Комиссия приняла решение о повторном развертывании многонациональных совместных сил безопасности в бассейне озера Чад, пересмотре их мандата и распространении сферы их действий на все государства – члены Комиссии в целях обеспечения безопасности в бассейне. Каждая страна должна предоставить полностью оснащенный батальон в составе 700–800 военнослужащих. В июле 2014 года министры обороны, начальники штабов обороны и руководители служб безопасности и разведслужб государств – членов Комиссии согласились с необходимостью объединить свои усилия в целях реализации единых и скоординированных мер по решению текущих проблем в области безопасности, обусловленных угрозами со стороны террористической группы «Боко Харам» в регионе и за его пределами. Совместным силам безопасности будет поручено осуществлять патрулирование в регионе озера Чад и проводить военные операции против торговцев оружием и лиц, подозреваемых в террористической деятельности.

Пример озера Чад четко демонстрирует наличие тесных связей и взаимозависимости между техническими задачами в области использования водных ресурсов и более широкими проблемами региональной и даже международной безопасности.



Источники: Lake Chad Basin Commission News Magazine, Special Bologna 2014, Issue February–July 2014, размещено по адресу [www.cblt.org/en/publications](http://www.cblt.org/en/publications); and Pohl, Benjamin, et al. *The rise of hydro-diplomacy – Strengthening foreign policy for transboundary waters*, Climate Diplomacy (Adelphi, Berlin, 2014), размещено по адресу <http://www.adelphi.de/en/publications/dok/43509.php?pid=1927>.

### Вставка 13 Соглашения «вода в обмен на мир» в бассейне реки Тиста

В бассейне реки Тиста, являющемся общим для Индии и Бангладеш, проживают около 30 млн. человек. Эти две страны обсуждают вопросы управления рекой Тиста в рамках Совместной речной комиссии, которая была создана в 1972 году в целях облегчения совместных усилий по управлению всеми 54 общими реками. В 1983 году Индия и Бангладеш заключили специальное соглашение в отношении реки Тиста, однако не смогли реализовать его. В 2010 году они достигли согласия в отношении проекта нового соглашения о распределении водных ресурсов, против которого выступило правительство штата Западная Бенгалия (Индия). В настоящее время наиболее важным итогом переговоров по бассейну реки Тиста является компромиссное решение, достигнутое правительствами Бангладеш и Индии, которое, по сути, представляет собой соглашение «вода в обмен на мир». Правительство Индии, являющейся прибрежным государством верхней части течения, заявило о своей готовности заключить соглашение о совместном использовании водных ресурсов в меженный период в обмен на сотрудничество текущего правительства Бангладеш в решении некоторых проблем в области безопасности, с которыми сталкивается Индия, и касающихся групп воинствующих экстремистов, действующих с территории Бангладеш. Подписание договора по реке Тиста откроет возможности для реализации широкого набора экономических, социальных и экологических выгод. Кроме того, трансграничное водное сотрудничество между Бангладеш и Индией по реке Тиста может привести к укреплению двустороннего сотрудничества в области безопасности, которое потенциально может быть постепенно расширено на Бутан, Китай и Непал.



Источники: Strategic Foresight Group, *Rivers of Peace: Restructuring India Bangladesh Relations* (2013), размещено по адресу [http://www.strategicforesight.com/publication\\_pdf/22345riversofpeace-website.pdf](http://www.strategicforesight.com/publication_pdf/22345riversofpeace-website.pdf); и Anumita Raj, *Teesta Basin Case Study*, Strategic Foresight Group.

избежание экономических и людских потерь в результате конфликтов, а также другие выгоды снижения политической напряженности (такие, как экономия средств за счет сокращения военных расходов). Трансграничное водное сотрудничество содействует достижению этих целей благодаря сохранению возможностей диалога, реализации мер в малых бассейнах и признанию общего характера бассейнов. Существуют также межсекторальные связи с другими внешнеполитическими задачами (такими, как обеспечение прав человека на безопасную питьевую воду и санитарные услуги) и управлением другими рисками (такими, как изменение климата, отсутствие продовольственной или энергетической безопасности). Некоторые из этих выгод благотворно влияют на международное сообщество в целом и могут иметь побочный эффект для других речных бассейнов, служа примером и прецедентом.

**Институциональные механизмы, созданные в рамках трансграничного водного сотрудничества, являются одним из ключевых элементов реализации выгод мира и безопасности.** Так, например, в Сообществе по вопросам развития стран юга Африки,

даже при наличии вооруженных конфликтов в конкретных бассейнах, существование организаций трансграничных речных бассейнов позволяло продолжать сотрудничество между водохозяйственными органами.

## В.5 Управленческие выгоды

Хотя в типологии выгод основное внимание уделяется выгодам в виде достигнутых результатов, **трансграничное водное сотрудничество также приносит большие выгоды в плане повышения эффективности управления внутренними водными ресурсами.** Наиболее сложные препятствия на пути достижения целей в области управления внутренними водными ресурсами не носят технического и экономического характера или не являются только таковыми; во многих странах, они связаны с повышением эффективности управления внутренними водными ресурсами. Нечеткое или неадекватное распределение обязанностей, кулуарное использование информации, или недостаточное задействование заинтересованных сторон являются лишь некоторыми из факторов, препятствующих прогрессу в деле обеспечения внутренней водообеспеченности. Процесс трансграничного водного сотрудничества способен стать важным фактором повышения эффективности управления внутренними водными ресурсами. Процесс сотрудничества будет требовать информации о состоянии и тенденциях в динамике водных ресурсов; большей транспарентности в подходах к управлению водными ресурсами; и задействования в нем различных ведомств, уровней управления и неправительственных заинтересованных сторон. Кроме того, расширение участия общественности, общин и затрагиваемых сторон в этапе выявления может содействовать повышению их заинтересованности в процессе сотрудничества<sup>13</sup>. Данные выгоды в плане управления водными ресурсами с трудом поддаются выявлению и оценке, но имеют такое же важное значение, что и выгоды «полученного эффекта», которым посвящена остальная часть настоящей Руководящей программной записки.

<sup>13</sup> Jonathan Fisher, *Economic and environmental benefits of transboundary water cooperation*, Background report for the Counting our Gains workshop, Geneva, May 2014. Размещено по адресу [http://www.unece.org/env/water/workshop\\_benefits\\_cooperation\\_2014.html](http://www.unece.org/env/water/workshop_benefits_cooperation_2014.html).

#### **Вставка 14 Управленческие выгоды трансграничного водного сотрудничества – пример североамериканских Великих озер**

Официальное трансграничное водное сотрудничество в районе Великих озер, являющихся общими для Канады и Соединенных Штатов Америки, началось в 1909 году с заключения Договора о пограничных водах. Расширению данного сотрудничества способствовало Соглашение о качестве воды в Великих озерах, которое было подписано в 1972 году в качестве реакции на существовавшую тогда проблему роста биогенного загрязнения. Соглашение о качестве воды принесло экологические выгоды в форме повышения качества воды в результате снижения концентраций биогенных веществ и токсичных загрязнителей на 60% и 90% соответственно. Эти экологические выгоды обеспечили экономические выгоды в виде промыслового лова, спортивного рыболовства, лодочных прогулок и пляжного отдыха.

Также был получен ряд управленческих выгод. К их числу относятся укрепление трансграничного сотрудничества между государственными органами и учеными в рамках двусторонних консультативных советов по науке, созданных в соответствии с Соглашением; повышение уровня транспарентности и подотчетности федеральных мероприятий благодаря более широкому участию общественности; и возникновение мощных неправительственных организаций в качестве реакции на необязывающий характер данного Соглашения и необходимость обеспечения связи между федеральным и местным уровнями политики. Эти выгоды, хотя и стали косвенным результатом процесса решения экологических проблем, тем не менее, являются неотъемлемой частью успешной реализации экологических выгод.



*Источник:* Jeff C. Ho, Stanford University, *Case study on the North American Great Lakes*, prepared for the Counting our Gains workshop, Geneva, May 2014. Размещено по адресу [http://www.unece.org/env/water/workshop\\_benefits\\_cooperation\\_2014.html](http://www.unece.org/env/water/workshop_benefits_cooperation_2014.html).



# Глава 4





# Оценка выгод трансграничного водного сотрудничества

## А. Как подходить к оценке выгод

**Перед тем как приступить к этапу оценки, выявленные выгоды следует подвергнуть скрининг-тесту** в целях отбора для оценки наиболее релевантных и важных выгод с учетом их потенциального масштаба и других политически значимых критериев.

*Следует обеспечить увязку уровня амбициозности оценки с потребностями политического процесса в области сотрудничества*

При планировании оценки выгод следует учитывать информационные потребности политического процесса в области трансграничного водного сотрудничества (как текущего, так и будущего). В то же время процесс оценки должен быть гибким и быстро адаптирующимся, т.е. использовать открывающиеся окна возможностей для подпитки политического процесса. Оценка выгод трансграничного водного сотрудничества может иметь различные уровни амбициозности. Они могут варьироваться, начиная с приблизительных качественных оценок и заканчивая сложными, требующими большого количества вводных данных и дорогостоящими методологиями, такими как сценарии и прогнозы. Уровень оценки выгод должен быть соразмерен предполагаемому использованию результатов: в некоторых случаях достаточно будет иметь несколько приблизительных оценок, в то время как в других потребуются проведение высококачественных исследований.

На деле **уровень необходимой информации, доверия и анализа, требуемого для оценки выгод, как правило<sup>14</sup>, возрастает по мере развития политического процесса в области трансграничного водного сотрудничества.** В таблице 3 приводится более подробная информация по вопросу, обсуждаемому в главе 2 (см. таблицу 1), в целях демонстрации того, каким образом направленность этапа оценки увязывается с уровнем развития процесса и потребностями политики.

*Следует сосредоточить внимание на конечных результатах сотрудничества*

Трансграничное водное сотрудничество может приносить промежуточные результаты, такие, например, как обмен информацией и другие аспекты сотрудничества технического уровня. Было бы полезно отслеживать прогресс в достижении этих промежуточных результатов для демонстрации прогресса в процессе трансграничного водного сотрудничества. Однако реальным оправданием трансграничного водного сотрудничества служит достижение политических целей, таких, например, как экономический рост, создание новых рабочих мест, предотвращение гибели людей или повышение качества жилой среды. **Необходимо приложить значительные усилия для определения искомых результатов, включая**

<sup>14</sup> Однако, в некоторых случаях, когда сотрудничество является слабым, а уровень взаимного доверия низким, для того чтобы убедить политиков начать сотрудничество, может потребоваться более высокий уровень доверия, чем в случае развитого сотрудничества и высокого уровня взаимного доверия.

Таблица 3 Сопоставление направленности этапа оценки с потребностями политики

<i>Стадия развития процесса разработки политики в области трансграничного водного сотрудничества</i>	<i>Потребности процесса разработки политики в области трансграничного водного сотрудничества</i>	<i>Направленность оценки выгод</i>	<i>Основной объект этапа оценки</i>
Предварительная стадия (см., например, бассейны, характеризующиеся политическим конфликтом)	Создание условий для начала процесса сотрудничества	Выявление взаимовыгодных возможностей использования общих водных ресурсов	Оперативная качественная оценка ключевых выгод
Начальная стадия (например, бассейны, в отношении которых не существует международных соглашений или трансграничного координационного органа)	Начало процесса сотрудничества при поддержке кампании по повышению уровня осведомленности о необходимости сотрудничества	Определение всего спектра выгод сотрудничества	Оперативная качественная оценка всех выявленных выгод
Промежуточная стадия (например, проведение переговоров с целью заключения постоянного соглашения или в бассейны, в отношении которых заключено международное соглашение, но без создания координационного органа)	Укрепление процесса сотрудничества путем переговоров, стратегического планирования и реализации основных инициатив в области сотрудничества (например, по обмену информацией)	Широкая оценка всего спектра выгод сотрудничества (в том числе издержек отсутствия сотрудничества)	Глубокая качественная оценка всех выявленных выгод сотрудничества охватывает имеющиеся количественные и стоимостные оценки
Продвинутая стадия (например, бассейны, в отношении которых заключено международное соглашение и имеется координационный орган)	Реализация потенциальных выгод сотрудничества путем осуществления продвинутых инициатив в области сотрудничества (например, проекты в области инфраструктуры, инструменты совместного управления)	Оценка выгод независимых национальных проектов, совместных проектов или бассейновой программы мер	Проведение количественной и стоимостной оценки, если это оправдано с учетом имеющихся ресурсов

**выбор показателей для оценки ожидаемых выгод сотрудничества на этапе планирования, а впоследствии – фактических выгод.** В некоторых случаях наиболее важные результаты сотрудничества могут касаться «избежания издержек бездействия», включая предотвращение конфликтов. После определения основных результатов необходимо будет установить базовый уровень. В тех случаях, когда связи между промежуточными и конечными результатами выглядят не ясно, возможно, потребуется также сосредоточить внимание на промежуточных результатах, однако при этом следует проявлять осторожность во избежание двойного учета (например, когда один промежуточный результат будет увязан с различными конечными результатами). Однако некоторые ограничения, такие, например, как отсутствие межсекторального сотрудничества на национальном уровне, могут отрицательно сказываться на процессе, препятствуя достижению согласия по приоритетным результатам сотрудничества. Процесс оценки выгод должен, следовательно, рассматриваться в качестве поэтапного процесса.

#### **Необходимо определить надлежащие географический и временной масштабы**

Оценки в масштабах всего бассейна способны выявлять взаимовыгодные возможности, ускользающие от взора при оценках на основе проектов. С учетом того, что реализация некоторых выгод трансграничного водного сотрудничества может требовать длительного времени, **оценка выгод трансграничного водного сотрудничества должна также касаться и долгосрочных выгод.**

**Вставка 15 Совместная оценка выгод от реализации мер на уровне бассейна в целях обеспечения эффективного осуществления стратегий по адаптации к изменению климата в трансграничных бассейнах**

Трансграничное сотрудничество в области адаптации к изменению климата не только позволяет предотвращать возможные конфликты из-за односторонних мер по адаптации, но и содействует более эффективной адаптации к нему. Так, например, неопределенность может быть уменьшена благодаря обмену информацией, комбинированию оценок воздействия и полученных с помощью моделей результатов в масштабе всего бассейна, что, в свою очередь, будет содействовать повышению надежности результатов моделирования. Трансграничное сотрудничество в области адаптации помогает определению мер, таких как противопаводковые мероприятия, для реализации в тех местах бассейна, где они могут принести оптимальный эффект, но которые могут находиться в другой прибрежной стране. Трансграничное сотрудничество позволяет, таким образом, совместно нести издержки и пользоваться выгодами адаптации и повышать общую эффективность и результативность деятельности по адаптации в бассейне.

Оценка социально-экономических и экологических издержек и выгод различных вариантов адаптации должна осуществляться на уровне бассейна. Может быть разработан и/или выявлен широкий диапазон мер по адаптации, и установление порядка очередности мер, как правило, требует определения наиболее благоприятного места для реализации в трансграничном бассейне и наиболее подходящих мер. Процесс установления порядка очередности может опираться на различные методы, начиная с систематического качественного анализа с целью сопоставления различных атрибутов или параметров и заканчивая полным количественным анализом рисков, затрат и выгод.

Так, например, совместный проект Европейской комиссии и Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе под названием «Изменение климата и безопасность в бассейне реки Днестр» был реализован в поддержку разработки Стратегических рамок по адаптации к изменению климата в бассейне реки Днестр. Критерии процесса установления на основе широкого участия порядка очередности мер по адаптации включали в себя трансграничный характер, выгоды с точки зрения адаптации к изменению климата и зависимость от водных ресурсов. В ходе двух национальных рабочих совещаний, проведенных в Республике Молдова и в Украине, заинтересованные стороны обсудили местонахождение уязвимых зон в рамках бассейна, а также потенциальные меры по адаптации в масштабе бассейна с использованием карты бассейна без национальных границ. Одна из отобранных мер касалась совершенствования протопаводковой защиты за счет создания автоматизированных станций мониторинга уровня воды в верхнем течении Днестра в Украине, с тем чтобы информация могла оперативно сообщаться соответствующим органам вниз по течению в Республике Молдова и Украине для своевременного принятия решений о проведении соответствующих противопаводковых мероприятий. В нижней части течения в Республике Молдова были проведены лесовосстановительные мероприятия и мероприятия по сохранению разнообразия видов рыб, которые благотворно сказались на всем бассейне.

Расширение географического охвата бассейнового соглашения на дополнительные смежные бассейны может содействовать определению взаимовыгодных решений (например, увязка переговоров по Колорадо с переговорами по Рио-Гранде между Мексикой и Соединенными Штатами Америки). Необходимость сотрудничества в области адаптации к изменению климата может даже служить стимулом для расширения сотрудничества в трансграничных бассейнах, о чем свидетельствует опыт некоторых бассейнов.



*Источники:* Руководство по водным ресурсам и адаптации к изменению климата (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № 09.II.E.14) и Вода и адаптация к изменению климата в трансграничных бассейнах: извлеченные уроки и надлежащая практика (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.15.II.E.1). Размещены по адресу <http://www.unece.org/env/water/publications/pub.html>.

### Необходимо использовать адаптивный подход

Оценка выгод трансграничного водного сотрудничества может рассматриваться в качестве долгосрочного процесса улучшений. Если исходить из этой перспективы, тогда предпочтение следует отдавать долгосрочной совместной программе исследований по сравнению с краткосрочными консультациями или сопоставительными исследованиями. **Однако для подпитки политического процесса в области трансграничного водного сотрудничества необходимо получить промежуточные результаты.** По мере формулирования новых потребностей политики и выявления новых выгод, возможно, потребуется проводить новые оценки выгод. Как отмечалось ранее, процесс трансграничного водного сотрудничества способен генерировать все большие выгоды с ходом времени, равно как повышение уровня доверия будет открывать все новые возможности для сотрудничества. Кроме того, прогнозирование и стоимостная оценка выгод трансграничного водного сотрудничества могут страдать погрешностями (в силу различных причин). Эти погрешности могут выявляться и устраняться в процессе мониторинга и оценки с опорой на долгосрочную программу исследований. Проведение оценки на совместной основе (см. ниже) и с применением транспарентных методологий позволит предотвратить использование этих погрешностей для разжигания конфликтов.

### Необходимо проводить оценку на совместной основе

Для того чтобы быть полезной для поддержки политического процесса в области трансграничного водного сотрудничества, оценка выгод должна вызывать доверие, а ее выводы признаваться соответствующими сторонами. Это, как представляется, потребует создания группы экспертов из различных стран бассейна. **До начала любой оценки необходимо прежде всего согласовать со всеми сторонами ее практическую методологию.** Важным предварительным шагом в проведении оценки является совместное определение в первую очередь данных, которые будут использоваться для оценки. Это необходимо для обеспечения сопоставимости выводов оценки выгод и, следовательно, их учета в правительственных процессах всех участвующих стран.

#### Вставка 16 Транснациональная система мониторинга Дуная: согласованные данные для совместного планирования

С 1996 года Международная комиссия по охране реки Дунай (МКОРД) обеспечивает координацию транснациональной системы мониторинга качества воды (Транснациональной мониторинговой сети). Эта система была первоначально предназначена для оказания поддержки осуществлению Конвенции по сотрудничеству в области охраны и устойчивого использования реки Дунай, однако в 2007 году была проведена ее реорганизация с учетом требований Рамочной директивы по воде Европейского союза<sup>15</sup>. Ее главной задачей является представление обзорной информации о долгосрочных изменениях в состоянии поверхностных вод и (в случае необходимости) подземных вод в масштабах всего бассейна с уделением особого внимания нагрузке трансграничного загрязнения. Она выполняет функции надзорного мониторинга, оперативного мониторинга и исследовательского мониторинга. Материалы этой системы мониторинга включают в себя ежегодные статистические ежегодники, касающиеся показателей качества воды, материалы для Плана управления бассейном реки Дунай, касающиеся химического и экологического состояния поверхностных водных объектов, а также химического и количественного состояния подземных водных объектов (раз в шесть лет). Еще одним Транснациональной мониторинговой сети являются совместные обследования Дуная, представляющие собой совместные речные мониторинговые экспедиции международных групп ученых, проводимые каждые шесть лет в целях согласования методологий; восполнения пробелов в информации о биологии, гидроморфологии, микробиологии и химии Дуная; тестирования новых методов и проверки воздействия новых химических веществ. Ключевым продуктом этой сети является согласованная база данных контролируемого качества, обеспечивающая всеобъемлющий обзор и предоставляющая информацию о долгосрочных тенденциях качества воды в международном речном бассейне.

Источник: Международная комиссия по охране реки Дунай (МКОРД), <http://www.icpdr.org/main/activities-projects/tmn-transnational-monitoring-network>.



<sup>15</sup> Директива 2000/60/ЕС Европейского парламента и Совета от 23 октября 2000 года об учреждении рамок для деятельности Сообщества в области водной политики.

### Необходимо задействовать различные заинтересованные стороны, включая местные общины

В идеале результаты оценки должны быть признаны не только сторонами национального уровня, но также и различными заинтересованными субъектами в рамках каждой из стран, включая разработчиков политики, экспертов и бенефициаров. Это будет содействовать усилению чувства сопричастности всех заинтересованных сторон и более широкому распространению информации о результатах, а также осуществлению действий и, в конечном итоге, реализации выгод. Это особенно верно в случае местных общин, которые будут являться бенефициарами многих экономических, социальных и экологических выгод, создаваемых в бассейне. В некоторых случаях оценка выгод будет носить исследовательский характер и приблизительные оценки не смогут заручиться широкой поддержкой местных общин из-за нехватки ресурсов. Тем не менее **для повышения качества результатов оценки следует, как правило, использовать опирающиеся на принцип широкого участия подходы** путем задействования местных общин. Это также, как представляется, будет иметь позитивный эффект в плане мобилизации на местном уровне поддержки мер по развитию трансграничного водного сотрудничества.

#### Вставка 17 Комплексные оценки: модель Inter-SEDE

Исследование под названием «Трансграничное водное сотрудничество в качестве инструмента предотвращения конфликтов и более широкого совместного использования выгод» представляет собой одну из редких попыток оценить выгоды трансграничного водного сотрудничества комплексным образом. Модель оценки учитывает три типа выгод: экономическое развитие, выгоды в плане безопасности и экологические выгоды. Модель Inter-SEDE была разработана для оценки относительной значимости каждого типа выгод на основе 23 показателей (9 показателей в области безопасности, 9 в области экономического развития и 5 в области окружающей среды), одни из которых носят количественный, а другие описательный характер. По каждому показателю может быть рассчитана балльная оценка с помощью процедуры ранжирования и распределения по группам. При применении данной модели к бассейнам рек Иордан, Кагера и Меконг были собраны данные по 23 показателям в отношении 21 страны. По каждому показателю производилось ранжирование 21 страны, которые затем объединялись в группы, после чего им присваивалось от 1 до 5 баллов в зависимости от группы, к которой они относились. Для оценки относительной значимости выгод трансграничного водного сотрудничества в заданном бассейне по каждому типу выгод рассчитывалась общая балльная оценка путем суммирования баллов всех прибрежных стран по всем показателям, касающимся конкретного типа выгод. Эта методология демонстрирует, насколько различное значение имеют разные типы выгод в зависимости от бассейна, а также для разных стран в рамках одного и того же бассейна.

Бассейн/ страна	Показатели бедности					Потенциал развития				Итого
	ВВП в расчете на душу населения	Население, находящееся за чертой бедности	Предполагаемая продолжитель- ность жизни при рождении	Уровень детской смерт- ности	Уровень грамот- ности	Потребле- ние энергии в расчете на душу населения	Доля сельского хозяйства в % от ВВП	Доля про- мышлен- ности в % от ВВП	Водообеспе- ченность/ потребление воды	
<b>Река Иордан</b>										
Израиль	1	1	1	1	1	1	1	2	1	<b>10</b>
Иордания	3	3	1	2	1	2	1	3	1	<b>17</b>
Ливан	2	2	1	2	2	2	2	4	3	<b>20</b>
Государство Палестина	5	5	1	2	3	3	1	3	1	<b>24</b>
Сирия	3	2	2	3	2	2	3	3	3	<b>23</b>
Среднее	2,8	2,8	1,2	2,0	1,8	2,0	1,6	3,0	1,8	<b>18,8</b>
<b>Река Кагера</b>										
Бурунди	5	5	5	4	5	5	4	4	2	<b>39</b>
Руанда	4	5	5	5	4	5	4	4	2	<b>38</b>
Объединенная Республика Танзания	5	3	5	5	3	5	4	4	3	<b>37</b>
Уганда	4	3	4	4	4	5	3	4	3	<b>34</b>
Среднее	4,5	4,0	4,7	4,5	4,0	5,0	4,7	4,0	2,5	<b>37,0</b>

Источник: David Phillips and others, *Trans-boundary Water Cooperation as a Tool for Conflict Prevention and for Broader Benefit-sharing*, Global Development Studies No.4 (Stockholm, Ministry for Foreign Affairs, 2006).

### ***Следует отдавать предпочтение комплексным оценкам***

С учетом широкого диапазона потенциальных выгод трансграничного водного сотрудничества необходимо использовать различные подходы к оценке различных типов выгод. Вместе с тем **единые рамки для интеграции различных выгод будут иметь неоценимое значение в плане поддержки процесса принятия решений** в условиях необходимости компромиссов.

### ***Необходимо рассматривать различные сценарии и возможные соответствующие компромиссы***

**Анализ сценариев может использоваться для получения информации о последствиях альтернативных политических сценариев**, таких как отказ от сотрудничества, слабое сотрудничество и активное сотрудничество, путем задания вопросов типа «что, если». Значения показателей, определяющих каждый сценарий, будут разными, и, поскольку вряд ли можно ожидать, что какой-то один сценарий даст самые высокие значения по всем показателям, необходимо будет искать компромиссы. По мере возможности, разные величины этих показателей должны иметь количественные или стоимостные значения, присвоенные им для информирования процесса принятия решений, требующих нахождения компромиссов. На трансграничном уровне, возможно, было бы целесообразно сосредоточить внимание только на общих выгодах, поскольку стороны могут иметь отличные мнения в отношении подхода к оценке негативных последствий. Тем не менее каждой индивидуальной стороне следует изучить чистые выгоды для информированного обоснования своей позиции. Кроме того, не следует упускать из виду возможные расходы, связанные с сотрудничеством (как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе): учет этих расходов в сценарном анализе может содействовать приданию диалогу более конструктивного и информированного характера.

### ***Не следует рассчитывать на то, что все выгоды можно будет измерить в денежном выражении***

**Лишь в редких случаях будет возможно, желательно или необходимо измерять в денежном выражении все выгоды трансграничного водного сотрудничества.** Оценка выгод трансграничного водного сотрудничества может включать в себя качественную оценку, количественную оценку и стоимостную оценку (с использованием рыночных и нерыночных методов). Возможность присвоения им денежной стоимости обладает тем преимуществом, что оно облегчает понимание разработчиками политики важности выгод трансграничного водного сотрудничества, поскольку упрощает сопоставление с другими политическими инициативами. По сути расчет денежной стоимости всех типов выгод обеспечит единый критерий, который упростит агрегирование и представление результатов и оценку компромиссов. Однако, несмотря на прогресс, достигнутый в последние десятилетия в экономической науке, по-прежнему трудно или даже невозможно оценить в стоимостном выражении все виды положительных последствий потенциального трансграничного водного сотрудничества. Возможны даже случаи, когда стоимостная оценка некоторых последствий вызовет споры между заинтересованными сторонами, способные подорвать процесс трансграничного водного сотрудничества, вместо того чтобы содействовать его осуществлению (см. вставку 23). Одни и те же выгоды могут оцениваться по-разному различными странами; в связи с чем важно проводить оценку на совместной основе, с тем чтобы понять эти различия. Кроме того, оценочная стоимость выгод может динамично меняться, и расчетные величины могут становиться устаревшими в относительно короткий период времени.

### ***Следует согласиться с тем, что оценка выгод будет несовершенной***

**Оценка выгод трансграничного водного сотрудничества сопряжена с трудностями.** Имеющиеся методологии не во всех случаях удовлетворяют предъявляемым требованиям. Кроме того, база знаний, хотя и имеет чрезвычайно важное значение, часто является недостаточной, по крайней мере, в отношении некоторых типов выгод. Определение выгод политических

**Вставка 18** Сценарное планирование в бассейне реки Меконг

Комиссия по реке Меконг решает проблемы, характеризующиеся неопределенностью, с использованием различных инструментов сценарного планирования для прогнозирования будущих траекторий развития и регулирования различных аспектов реки Меконг. Это включает в себя выявление возможных изменений с точки зрения демографии, экономики, экологии, климата и технологий. Этот процесс позволяет Комиссии и ее государствам-членам располагать перспективным видением, опирающимся на желаемые пути развития региона, а не на цепкие реалии сегодняшнего дня.

Сценарии анализируются с помощью комплексного подхода, основанного на использовании набора из 65 показателей для оценки экономических, социальных и экологических условий, перспектив изменения климата и условий сотрудничества. Предполагается, что этот опирающийся на сценарии процесс выявления новых возможностей позволяет активизировать и оптимизировать развитие благодаря расширению сотрудничества и совместному использованию выгод. Обновленные сценарные оценки выгод, затрат, последствий, рисков и исследовательских и планируемых вариантов развития (в том числе в области гидроэнергетики и орошаемого земледелия) будут использоваться для разработки рекомендаций по альтернативным путям оптимального и устойчивого развития в масштабах всего бассейна благодаря осуществлению совместных проектов (в различных секторах), национальных проектов общеконечного значения и созданию механизмов взаимных уступок.



*Источники:* Anoulak Kittikhoun, Mekong River Commission, personal communication, 2014 and 2015; и Strategic Foresight Group, Mekong Learning Journey in Cambodia and Lao People's Democratic Republic – Outcome Report: Learning from Gradualism, 2014.

инициатив, будучи во всех случаях щекотливым вопросом, сопряжено с еще большими трудностями в трансграничном контексте. Даже будучи несовершенной, оценка выгод может иметь значительные положительные последствия в плане обеспечения информационной основы для процесса принятия решений и поощрения поиска совместных решений.

**В. Оценка различных типов выгод**

**Поскольку существуют многочисленные различные типы выгод трансграничного водного сотрудничества, подходы к их оценке также неизменно будут отличаться друг от друга.**

Большинство из них могут быть, по меньшей мере, подвергнуты качественной оценке, возможно, путем комбинирования экспертной оценки и оценки на основе широкого участия. В отношении некоторых из них можно будет провести количественную оценку. И только по малому числу выгод можно будет провести стоимостную оценку. Диаграмма 3 служит попыткой описать данную ситуацию.

Оценка выгод призвана отвечать потребностям политического процесса в области трансграничного водного сотрудничества, которые могут быть различными в зависимости от уровня его развития (см. таблицу 1).

**Диаграмма 3 Сфера охвата оценки выгод**

### **В.1 Оценка экономических выгод**

В таблице 4 приводится обзорная информация о том, что разработчики политики могут ожидать от оценки различных подтипов экономических выгод, описываемых в главе 3. Как правило, в случае экономических выгод имеется больше возможностей для их количественной и стоимостной оценки по сравнению с другими выгодами трансграничного водного сотрудничества. Однако это не означает, что данная оценка является простой задачей.

Выгоды трансграничного водного сотрудничества, связанные с инфраструктурными решениями, могут также, как правило, поддаваться количественной и стоимостной оценке. На деле существует обширная литература, содержащая технические рекомендации по методике оценки экономических выгод водохозяйственных проектов. В то же время многие экономические выгоды «мягких» решений трансграничного водного сотрудничества зачастую трудно или невозможно измерить в количественном выражении.

Теоретическая основа анализа «затраты–выгоды» в случае водохозяйственных проектов исходит из предпосылки о том, что эти мероприятия носят «маргинальный» характер в том смысле, что их последствия не ведут к изменению структуры экономики. Существуют также и другие методы оценки этих последствий, такие как анализ «затраты–выпуск» и модели общего экономического равновесия, однако информационные потребности таких видов общеэкономического анализа являются весьма высокими и неоправданными в случае большинства типов оценки выгод.



**Таблица 4 Оценка экономических выгод: возможные варианты и методологические подходы**

<i>Подтип выгод</i>	<i>Варианты оценки</i>	<i>Комментарии к методологическим подходам</i>
Рост активности и продуктивности в секторах хозяйственной деятельности (аквакультура, орошаемое земледелие, горная добыча, выработка энергии, промышленное производство, экологический туризм)	Как правило, возможна количественная и стоимостная оценка	Выгоды можно оценивать путем применения рыночных цен к расчетным изменениям в выпуске. Если цены являются регулируемыми или страдают искажениями, потребуются рассчитать теневые цены. Основная проблема может заключаться в оценке изменений в выпуске. В большинстве стран имеются экономисты, владеющие соответствующими методами.
Сокращение издержек осуществления производительной деятельности	Как правило, возможна количественная и стоимостная оценка	Выгоды можно оценивать путем применения ожидаемых изменений в ценах на вводимые ресурсы к объемам вводимых ресурсов или расчета оценок соответствующих затрат, связанных с использованием альтернативных вариантов приобретения вводимых ресурсов.
Снижение экономических издержек связанных с водой опасных явлений (наводнений, засух)	Как правило, возможна количественная и стоимостная оценка	Выгоды можно оценивать на основе стоимости замещения утраченных товаров и имущества. Предотвращение гибели людей относится к категории социальных и экологических выгод.
Повышение стоимости собственности	В некоторых случаях возможна количественная и стоимостная оценка	Стоимостная оценка требует нерыночных подходов. Особо целесообразным выглядит метод гедонистических цен, однако он требует данных и экспертного потенциала, которые могут отсутствовать.
Дополнительные экономические выгоды для национальной экономики, выходящие за пределы рассматриваемого бассейна	Количественная и стоимостная оценка редко возможна	Стоимостная оценка требует сложных и нуждающихся в больших объемах данных методов (таких, как анализ «затраты–выпуск» или анализ общего равновесия), применение которых является редко оправданным для оценки выгод, за исключением, возможно, случаев крупных инфраструктурных проектов.

**Вставка 19 Оценка экономических выгод в отношении реки Колумбия**

Договор по реке Колумбия служит классическим примером успешного международного речного договора о совместном использовании выгод. Этот договор был подписан в 1964 году Канадой и Соединенными Штатами Америки в целях строительства и эксплуатации четырех крупных плотин для выработки гидроэлектроэнергии и борьбы с наводнениями. Экономические выгоды строительства плотин оценивались совместной группой экспертов из Канады (Управление гидроэнергетики Британской Колумбии) и Соединенных Штатов (Инженерный корпус армии США и Бонневильское управление энергетики). Выгоды в течение первых 30 лет были оценены в размере 64 млн. долл. США применительно к борьбе с наводнениями и 512 млн. долл. США применительно к выработке гидроэлектроэнергии. Эти оценки сделали обоснованным и возможным заключение данного соглашения. Оглядываясь назад, можно отметить, что общие выгоды в плане борьбы с наводнениями и гидроэнергетики были занижены, поскольку в то время инженеры считали насыпи более эффективными для борьбы с наводнениями, а фактические цены на электроэнергию за 30-летний период выросли значительно больше, чем прогнозировалось. В то же время издержки вызывающих на протяжении длительного времени озабоченность социальных и экологических последствий строительства плотин не были учтены в целях расчета оценок чистых выгод.

<i>Выгоды Договора по реке Колумбия</i>	<i>Издержки Договора по реке Колумбия</i>
Борьба с наводнениями Новые гидроэлектростанции Возросшая эффективность существующих электростанций Более комплексный характер и возросшая координация управления водными ресурсами	Усиление негативного воздействия на рыбу Негативное воздействие на дикую фауну и флору и утрата важных водно-болотных угодий Перемещение людей Затопление продуктивных земель долины реки Усилившееся чувство маргинализации у местных общин и коренных народов

*Источник:* Richard K. Paisley, University of British Columbia, Institute of Asian Research, *Case study on the Columbia River Treaty*, prepared for the Counting our Gains workshop, Geneva, May 2014. Размещено по адресу [www.unece.org/env/water/workshop\\_benefits\\_cooperation\\_2014.html#/](http://www.unece.org/env/water/workshop_benefits_cooperation_2014.html#/).

**Вставка 20 Экономические выгоды в отношении бассейна реки Сенегал**

В отношении бассейна реки Сенегал три страны – Мали, Мавритания и Сенегал – в рамках Органа по вопросам развития бассейна реки Сенегал разработали четкую методологию и рамки для определения и последующего распределения выгод и издержек многоцелевых инвестиций в масштабе всего бассейна. Так, например, плотина Манантали, расположенная полностью в западной части Мали, была построена Органом по вопросам развития в 1980-е годы в целях выработки электроэнергии, развития орошаемого земледелия и судоходства, выгодами которых пользуются все три страны. Масштабы полученных выгод и ощущаемая справедливость механизма их совместного использования, наряду с политическим идеалом солидарности трех стран, содействовали поддержанию существенного сотрудничества и созданию мощной бассейновой организации по реке Сенегал.



Источник: Winston Yu, *Benefit Sharing in International Rivers: Findings from the Senegal River Basin, the Columbia River Basin, и the Lesotho Highlands Water Project*, World Bank AFTWR Working Paper 1, 2008. Размещено по адресу [documents.worldbank.org/curated/en/2008/11/10019058/benefit-sharing-international-rivers-findings-senegal-river-basin-columbia-river-basin-lesotho-highlands-water-project](https://documents.worldbank.org/curated/en/2008/11/10019058/benefit-sharing-international-rivers-findings-senegal-river-basin-columbia-river-basin-lesotho-highlands-water-project).

**В.2 Оценка социальных и экологических выгод**

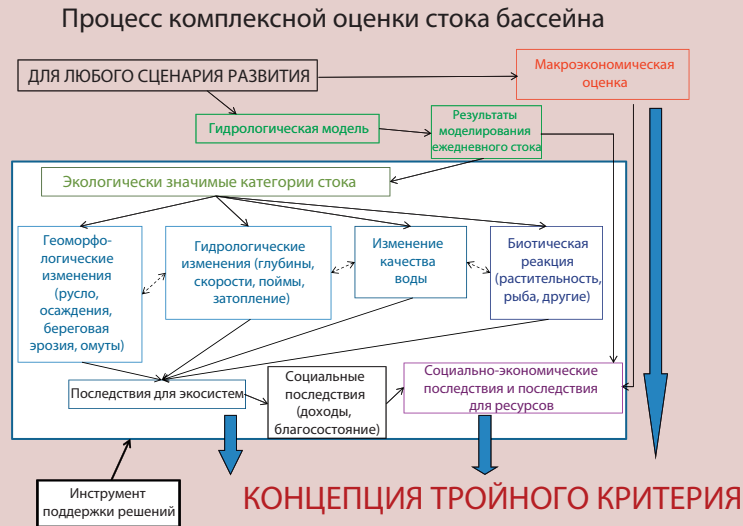
В таблице 5 приводится обзорная информация о том, что разработчики политики могут ожидать от оценки различных подтипов социальных и экологических выгод, описываемых в главе 3. Как правило, в случае социальных и экологических выгод имеется меньше возможностей для их количественной и стоимостной оценки, хотя и больше по сравнению с другими выгодами трансграничного водного сотрудничества. В то же время стоимостные показатели будут выглядеть более спорными в случае социальных и экологических выгод, в связи с чем следует рассмотреть вопрос о том, насколько полезным будет процесс количественной и стоимостной оценки таких выгод для политического процесса в области трансграничного водного сотрудничества перед тем, как приступить к ней.

**Таблица 5 Оценка социальных и экологических выгод: возможные варианты и методологические подходы**

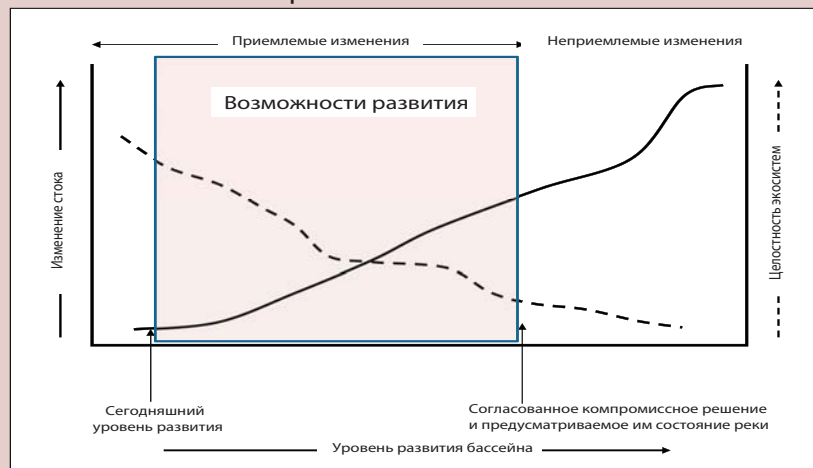
<i>Подтип выгод</i>	<i>Варианты оценки</i>	<i>Комментарии к методологическим подходам</i>
Выгоды с точки зрения охраны здоровья (влияние на заболеваемость и смертность)	Как правило, возможна количественная оценка В некоторых случаях возможна также стоимостная оценка	В некоторых случаях возможна количественная оценка выгод с использованием подходов, основанных на функции «доза–реакция». Также возможна стоимостная оценка предотвращенных потерь человеческих жизней и заболеваний (с использованием подходов оценки стоимости среднестатистической жизни), однако проводить ее рекомендуется только в том случае, если участвующие страны уже используют эти подходы для оценки государственных программ и инвестиций.
Выгоды с точки зрения занятости и борьбы с бедностью	Как правило, возможна количественная оценка Стоимостная оценка редко возможна	Число созданных рабочих мест и число людей, преодолевших порог бедности, в принципе поддаются количественной оценке. Подход к стоимостной оценке заключается в расчете стоимости альтернативных мер, обеспечивающих аналогичные выгоды.
Расширение доступа к услугам (водоснабжения и электроснабжения)	Как правило, возможна количественная оценка В некоторых случаях возможна также стоимостная оценка	Число бенефициаров, как правило, поддается количественной оценке. Воздействие на состояние здоровья населения отнесено к подтипу выгод с точки зрения охраны здоровья. Может быть рассчитана денежная стоимость удобства и других выгод путем оценки экономии времени и выяснения готовности платить (с помощью опирающихся на обследования методов, таких как метод вероятностной оценки или декомбинационный анализ).
Повышение степени удовлетворенности благодаря сохранению традиционных ресурсов и рекреационных возможностей	Количественная и стоимостная оценка редко возможны	Число бенефициаров рекреационных возможностей, как правило, поддается количественной оценке. Денежная стоимость в некоторых случаях может быть определена с помощью методов нерыночной оценки (таких, как метод транспортно-путевых затрат или метод вероятностной оценки). Хотя теоретически некоторые из этих методов нерыночной оценки могут использоваться для определения денежной выгоды от сохранения культурных ресурсов, они могут быть оспорены и, таким образом, не рекомендуются к применению.
Экологические выгоды (усиление экологической целостности и снижение темпов деградации сред обитания и утраты биоразнообразия)	Количественная и стоимостная оценка редко возможны	В общей основе экономической оценки выделяются потребительская и непотребительская стоимость сохранения окружающей среды. Потребительская ценность (в виде противопаводковой защиты или рекреационных возможностей) регистрируется в рамках других подтипов выгод. Непотребительская ценность может быть определена с помощью методов нерыночной оценки, таких как метод вероятностной оценки. Эти стоимостные оценки иногда оспариваются некоторыми заинтересованными сторонами.

### Вставка 21 Оценка экономических, социальных и экологических выгод в бассейне реки Окаванго

В целях содействия принятию обоснованных решений в отношении речной системы Кубанго–Окаванго государствам – членам Комиссии по водным ресурсам бассейна реки Окаванго необходимо было достичь общего понимания тенденций и проблем данного бассейна, с тем чтобы определить возможности совместного его развития. Для оказания поддержки разработке альтернативных вариантов, обеспечивающих соответствующие различные экономические, социальные и экологические выгоды, использовалась комплексная методология оценки стока. Экономическая оценка экосистемных услуг использовалась для присвоения денежного эквивалента некоторым из этих выгод. Эти сценарии помогли директивным органам в определении «приемлемых» возможностей развития.



### Использование выводов для согласования концепции развития бассейна



Источник: Ebenizário Chonguica and Tracy Molefi, Permanent Okavango River Basin Water Commission, *Case study on the Cubango-Okavango River Basin*, prepared for the Counting our Gains workshop, Geneva, May 2014. Размещено по адресу [http://www.unece.org/env/water/workshop\\_benefits\\_cooperation\\_2014.html](http://www.unece.org/env/water/workshop_benefits_cooperation_2014.html).

### **В.3 Оценка выгод с точки зрения регионального экономического сотрудничества**

Оценка выгод с точки зрения регионального экономического сотрудничества, обеспечиваемых трансграничным сотрудничеством, как правило, будет опираться на качественные оценки. Это в значительной степени обусловлено трудностью отнесения изменений в торговле и инвестициях между странами на счет трансграничного водного сотрудничества. Однако существует возможность количественной оценки некоторых выгод, например, расширения сетей региональной энергетической инфраструктуры благодаря развитию гидроэнергетики в трансграничных бассейнах.

К числу вопросов, которые должны учитываться при планировании оценки выгод регионального экономического сотрудничества, относятся тенденция к увеличению числа соглашений суббассейнового уровня, тот факт, что данные типы выгод не будут иметь одинаково важное значение во всех бассейнах, подход к формулированию результатов сотрудничества (уход от распределения водных ресурсов, которое воспринимается в качестве игры «кто кого») и возможность проведения таких оценок в рамках оценки взаимосвязи.

Оценка выгод с точки зрения регионального экономического сотрудничества должна быть направлена на изучение взаимозависимостей между секторами экономики, а также возможностей разработки регионального плана водохозяйственных инвестиций и мобилизации инвестиций в другие типы региональной инфраструктуры.

### **В.4 Оценка выгод с точки зрения мира и безопасности**

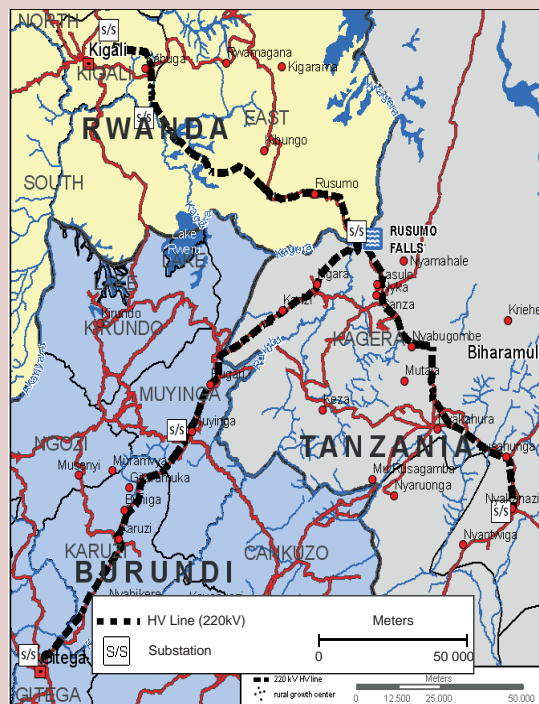
Контекст оценки выгод трансграничного водного сотрудничества с точки зрения мира и безопасности быстро меняется. Среди представителей внешнеполитического сообщества наблюдается рост осведомленности о возможностях и рисках, существующих в области управления трансграничными водами, и интереса к ним. Однако целям обеспечения мира и безопасности в рамках трансграничного водного сотрудничества по-прежнему уделяется недостаточное внимание во многих бассейнах, причем вопросы суверенитета могут оставаться для представителей иностранных внешнеполитических ведомств серьезным препятствием с точки зрения развития трансграничного водного сотрудничества. Такие представления (чрезмерные затраты при ничтожном результате) могут вести к ограниченным политическим усилиям.

Таким образом, в рамках оценки выгод трансграничного водного сотрудничества выгоды с точки зрения мира и безопасности должны обсуждаться, но без придания им чрезмерного значения. В настоящее время не имеется надежных методик, способных помочь сотрудникам внешнеполитических ведомств в выявлении и определении приоритетности трансграничных бассейнов, на которых им следует сосредоточить свои усилия с учетом существующих в этих бассейнах возможностей и рисков в плане укрепления мира и безопасности на более широком уровне.

При оценке выгод с точки зрения мира и безопасности основное внимание должно уделяться качественным показателям. Можно разработать систему показателей светофорного типа для определения стабильности бассейна путем присвоения светофорных значений различным шагам по налаживанию трансграничного водного сотрудничества (таким, как ознакомительные поездки, общая база знаний, обмен данными, совместный мониторинг и институциональное

### Вставка 22 Выгоды с точки зрения регионального экономического сотрудничества от реализации регионального проекта строительства гидроэлектростанции на водопаде Русумо

При уровнях доступа ниже 20% (и 10% в случае Бурунди) в общей сложности 10,3 млн. домохозяйств лишены доступа к электроэнергии в Бурунди, Руанде и Объединенной Республике Танзания. В целях эксплуатации их совместного гидроэнергетического потенциала эти три страны в течение длительного времени работали над освоением гидроэнергетического потенциала водопада Русумо. Первоначально разработанный в 1976 году Организацией бассейна реки Кагера (которая прекратила работу в 1994 году) проект строительства гидроэлектростанции на водопаде Русумо был успешно возобновлен в 2005 году благодаря финансированию Международной ассоциации развития. Этот проект предусматривает строительство гидроэлектростанции мощностью 80 мегаватт, а также почти 380 км линий электропередачи и соответствующих подстанций для доставки электроэнергии в эти три страны. Одним из нововведений в рамках этого проекта явилось то, что Бурунди (наибеднейшая из стран) не будет участвовать в финансировании проекта в обмен на свое согласие на его реализацию. Этого проект обеспечивает ряд выгод, некоторые из которых относятся к национальному уровню (доступ к электроэнергии, социально-экономическое развитие на местном уровне), но при этом усиливает региональную экономическую взаимозависимость благодаря строительству трансграничных линий электропередачи.



Источник: Fred Mwangi, Intergovernmental Authority on Development, *Case study on the Regional Rusumo Falls Hydroelectric project*, prepared for the workshop, "Beyond Water: Regional economic integration and geopolitical benefits of transboundary water cooperation", Tallinn, January 2015. Размещено по адресу <http://www.unece.org/index.php?id=37301#/>. Map provided by the Coordination Unit of the Nile Equatorial Lakes Subsidiary Action Program.

строительство и т.д.) как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе. Это могло бы содействовать определению потенциала получения выгод с точки зрения мира и безопасности в результате трансграничного водного сотрудничества. Попыток стоимостной или даже количественной оценки следует, как правило, избегать, сосредоточив аналитические ресурсы на других типах выгод.

Качественная оценка выгод с точки зрения мира и безопасности должна подчеркивать межсекторальные связи с другими политическими выгодами как во внутреннем, так и во внешнем плане. Она должна включать в себя обсуждение вклада трансграничного водного сотрудничества в обеспечение мира, безопасности и стабильности благодаря мерам по укреплению доверия и предотвращению конфликтов, таким как сохранение открытыми возможностями диалога, урегулирование конфликтов в малых бассейнах и признание общего характера бассейна. Затем

в рамках оценки следует рассмотреть вопрос о том, каким образом трансграничное водное сотрудничество может содействовать достижению тесно связанных целей, таких, например, как осуществление прав человека на доступ к питьевой воде и санитарным услугам, а также о том, каким образом сотрудничество может содействовать управлению другими рисками, такими как изменение климата.

Один из вариантов качественной оценки выгод с точки зрения мира и безопасности заключается в использовании двухэтапного подхода. Первый этап предусматривает создание базы фактологической информации с уделением основного внимания физическим характеристикам водных ресурсов и их влиянию с точки зрения проблем и возможностей применительно к различным секторам экономики и другим целям политики. При проведении комплексной оценки выгод этот этап не потребует значительных усилий, поскольку для указанной цели можно использовать результаты оценки социально-экономических и экологических выгод. Целью второго этапа является проведение силами группы экспертов оценки выгод с точки зрения мира и безопасности с использованием базы фактологической информации в качестве отправной точки. Эта оценка группой экспертов может осуществляться в двух альтернативных форматах: в виде открытого форума или совещания за закрытыми дверями. Привлечение внешнего модератора (советники Организации Объединенных Наций, «мозговой трест» и т.д.) может облегчить этот процесс.

# Глава 5





# Информирование о выгодах трансграничного водного сотрудничества

## А. Как подходить к информированию о выгодах трансграничного сотрудничества

*Приступая к оценке выгод, необходимо определить, каким образом ее результаты будут интегрироваться в политический процесс в области трансграничного водного сотрудничества*

**Приступая к оценке выгод, важно рассмотреть вопрос о том, каким образом информирование о ее результатах будет осуществляться** как для внутреннего пользования, так и для общественности. Информирование также имеет ключевое значение для обеспечения того, чтобы оценка выгод эффективно поддерживала политический процесс. Плохо спланированные и реализованные информационные мероприятия могут быть контрпродуктивными и нанести вред процессу сотрудничества за счет увеличения операционных издержек и снижения уровня амбиций. При разработке подхода к информированию, хотя и выглядящей простой задачей, необходимо будет понять, каким образом результаты оценки выгод будут встраиваться в политический процесс. Возможно, необходимо будет начать с определения возможностей оказания влияния на политический процесс с помощью различных типов информации, которые могут быть получены в результате оценки выгод, что, в свою очередь, позволит определить искомую цель и способ ее достижения.

*Приступая к оценке выгод, необходимо определить, каким образом ее результаты будут использоваться для оказания поддержки политическому процессу в области трансграничного водного сотрудничества*

**Потребности политического процесса в области трансграничного водного сотрудничества будут определять тип и уровень усилий, необходимых для информирования о результатах оценки выгод трансграничного водного сотрудничества.** Оценка может оказывать поддержку политическому процессу разнообразными способами: она может заложить пользующуюся доверием и признаваемую всеми базу и содействовать укреплению доверия между заинтересованными сторонами благодаря обеспечению транспарентности; она может предоставить признаваемые всеми оценки выгод, которые могут быть получены в рамках различных сценариев сотрудничества; она может служить информационной основой для разработки механизмов стимулов и взаимных уступок; она может способствовать мониторингу создания выгод и может информировать о необходимости пересмотра организационной структуры или сферы охвата сотрудничества. Каждый из этих возможных видов использования результатов оценки выгод трансграничного водного сотрудничества будет требовать различных типов информирования. Анализ групп для информирования (например, природоохранных НПО, речных общин и т.д.)

поможет определению круга целевых аудиторий и, соответственно, каналов информирования и заинтересованных сторон для налаживания партнерских связей в целях разработки необходимой информации с учетом предполагаемого использования результатов.

### ***Информирование о выгодах необходимо предусмотреть в плане информационной работы***

Во многих случаях процессы трансграничного водного сотрудничества будут включать в себя план информационной работы. **Стратегия информирования о результатах оценки выгод трансграничного водного сотрудничества должна быть четко прописана в плане информационной работы.** Она должна охватывать такие вопросы, как выявление целевых аудиторий, виды контента, которые необходимо разработать для конкретных целевых аудиторий (ключевые послания и требуемая подкрепляющая информация), кто будет выступать с посланиями, каким образом будут распространяться послания (информационные продукты) и когда. Эффективное информирование потребует финансовых ресурсов; в некоторых обстоятельствах они могут быть предоставлены международными организациями и сообществом доноров. Заинтересованные стороны (например, природоохранные НПО, профессиональные союзы, церкви, группы, действующие в интересах определенных кругов, и т.д.) могут обеспечить затратноэффективные каналы для донесения посланий целевым группам. Анализ заинтересованных сторон может, таким образом, служить полезным инструментом выявления релевантного и эффективного канала для информирования конкретных целевых групп.

### ***Следует планировать информационные мероприятия в качестве компонентов цикла информирования***

Трансграничное водное сотрудничество представляет собой циклический процесс, проходящий через (не всегда четко определенные) этапы анализа, переговоров и осуществления. Оценка выгод представляет собой циклический процесс, проходящий через этапы выявления, оценки и информирования. Это имеет важное значение для понимания информирования в качестве диалога (а не одностороннего канала связи): реакция на представление результатов оценки выгод является важным источником информации для дальнейшего использования в процессе. **Информационные мероприятия должны, таким образом, планироваться в качестве компонентов цикла информирования, который будет меняться с учетом потребностей циклического политического процесса и сопровождающего его цикла оценки выгод,** а не в качестве информационного залпа в конце линейного процесса оценки выгод.

### ***Необходимо информировать о выгодах всей программы сотрудничества в целом***

Информирование о выгодах трансграничного водного сотрудничества включает в себя информирование о выгодах повышения эффективности управления поверхностными и подземными водами, выгодах, связанных с количеством и качеством воды, и выгодах, обеспечиваемых как в рамках бассейна, так и за его пределами, а также об эволюции выгод во времени (в краткосрочной и долгосрочной перспективе).

### ***Следует учитывать, что страны, расположенные в верхней и нижней частях течения, могут иметь различные перспективы***

При информировании о выгодах следует также учитывать, что страны, расположенные в верхней и нижней частях течения, часто имеют различные перспективы. Так, например, страны, расположенные в верхней части течения, могут быть в большей степени заинтересованы в сведении к минимуму рисков, а страны, расположенные в нижней части течения, – в максимальном увеличении выгод. Следовательно, важно учитывать при разработке посланий их целевую аудиторию, а также уделять особое внимание формулировке посланий (не выигрыш в ущерб кому-то, а обоюдный выигрыш, если речь идет о выгодах, выходящих за рамки водных ресурсов; не асимметрия, а возможные уступки; мультипликативный эффект вместо компромиссов и т.д.).

**Вставка 23 Влияние информирования на результаты сотрудничества в бассейне Муррей-Дарлинг**

Бассейн реки Муррей-Дарлинг, площадь которого составляет 1,06 млн. кв. км, охватывает четыре штата и одну территорию Австралии. История трансграничного водного сотрудничества в этом бассейне восходит к 1915 году. С 2000 года федеральное правительство играет все более активную роль в обеспечении сотрудничества и координации между штатами. Оно приняло в 2007 году Закон о воде, создало Управление бассейна Муррей-Дарлинг и реализовало программу «Вода для будущего» (выделив ассигнования в размере 12,9 млрд. австралийских долларов на 10-летний период для финансирования работ по перераспределению водных ресурсов). Одной из задач нового независимого Управления бассейна Муррей-Дарлинг являлась разработка самостоятельного и охватывающего весь бассейн плана действий по обеспечению устойчивого водоснабжения. В 2010 году Управление опубликовало руководство по предложенному бассейновому плану, в котором было рекомендовано увеличивать ежегодно запасы хранилищ природной воды на 3 000–4 000 гигалитров, что позволит сократить в среднем забор воды из существующих водотоков на 27–37%. Управление бассейна Муррей-Дарлинг хотело, чтобы предложение установить ограничения на забор воды в целях обеспечения ее устойчивого использования впервые прозвучало в данном руководстве, и сохранило его содержание в тайне, не информируя о нем другие водохозяйственные органы (федеральные и уровни штатов) и не консультируясь с ними. В преддверии опубликования Руководства высказывались разнообразные домыслы по поводу его содержания и распространялись в большом количестве сеющие страх слухи. Управление опубликовало Руководство и вспомогательные материалы на своем веб-сайте, что получило немедленный отклик в национальных новостях. К несчастью это совпало с периодом, когда многие ирригационные районы подверглись наводнениям. Отсутствие у журналистов знаний по водохозяйственной тематике привело к неточностям в освещении этого предложения средствами массовой информации.

После опубликования Руководства Управление приступило к поездкам по региональным центрам бассейна Муррей-Дарлинг, проведению встреч с водопользователями, предоставлению ответов на вопросы и раздача Руководства и вспомогательных материалов. Оно начало с поездки в город Гриффит, являвшийся центром одного из районов, в наибольшей степени пострадавших от перераспределения воды, в котором фермеры открыли стрельбу и сожгли экземпляры этого Руководства. Это стало знаком отношения общественности к Руководству и продемонстрировало, что именно водопользователи думают о такой водохозяйственной политике. Водопользователи отказались признать экономические исследования на основе моделирования (как правило, опирающиеся на расчетные модели общего равновесия), описывающие возможные последствия с точки зрения будущих рабочих мест и сельскохозяйственного производства, и оспорили непотребительскую ценность экологических выгод. Консультации с общинами были отмечены в подавляющем числе случаев громкими и возмущенными заявлениями фермеров и другими более резкими проявлениями недовольства. Это привело к федеральному расследованию, заявлению об отставке руководителя Управления, принятию новых программ по поддержке сельских районов, дополнительным расходам на оросительную инфраструктуру в целях восстановления водных ресурсов и, в конечном итоге, к существенному сокращению целевых показателей запасов природной воды в окончательном варианте бассейнового плана. Также были понесены громадные операционные издержки на услуги консультантов и проведение широких консультаций с общинами.



Источник: Sarah A. Wheeler, University of Adelaide, *Case study on the Murray-Darling Basin*, prepared for the Counting our Gains workshop, Geneva, May 2014. Размещено по адресу [http://www.unece.org/env/water/workshop\\_benefits\\_cooperation\\_2014.html](http://www.unece.org/env/water/workshop_benefits_cooperation_2014.html).

## В. Информирование различных аудиторий

### Аудитории

Существует целый ряд целевых аудиторий для информирования об оценке выгод, включая ответственных сотрудников ведомств, занимающихся вопросами внешней политики, государственных финансов и экономической политики, национальное водное сообщество в каждой стране, расположенные в бассейне директивные органы местного уровня (муниципалитеты), деловые круги и местное население. **Каждая аудитория будет требовать отличной информации и использования различных механизмов информирования.**

### Цель

Результаты оценки выгод могут использоваться для повышения осведомленности заинтересованных сторон (начиная с национальных директивных органов и заканчивая широкой общественностью) в целях разработки политики в области развития (с участием не только директивных органов национального уровня, но и заинтересованных сторон бассейнового уровня) и ведения переговоров и обсуждения взаимных уступок (с участием, главным образом, национальных директивных органов водохозяйственного и других секторов). Какой бы не

#### Вставка 24 День Дуная: информационное мероприятие в масштабах всего бассейна

День Дуная является праздником чистых рек, который проводится ежегодно 29 июня. За время, истекшее с первого празднования Дня Дуная в 2004 году, он превратился в крупнейший в мире речной фестиваль. В 14 из 19 стран, расположенных в бассейне Дуная, организуется около 350 мероприятий, пользующихся поддержкой более чем 900 организаций и отдельных лиц, включая государственные органы, гражданское общество и корпоративных субъектов. Целевыми аудиториями являются в основном семьи, дети и молодежь, вниманию которых предлагается комплекс рекреационных и эколого-просветительских мероприятий, связанных с речной тематикой. Они участвуют в развлекательных и культурных мероприятиях, связанных с реками или озерами, в целях ощутить выгоды рационального управления водными ресурсами и больше узнать о них. День Дуная несет позитивное послание: упорная работа и сотрудничество содействуют повышению качества воды начиная с 1990-х годов, благодаря чему реки приносят радость всем. В то же время День Дуная служит возможностью для правительств и администраций продемонстрировать свои успехи в деле защиты и сохранения водных ресурсов и водных экосистем. За время, прошедшее с момента начала его празднования, День Дуная смог заручиться значительной финансовой поддержкой со стороны отрасли по производству напитков для своих бассейновых мероприятий международного, национального и местного уровней. Благодаря ежегодному участию в его мероприятиях десятков тысяч человек в масштабе всего бассейна День Дуная способствует укреплению связи между людьми и их реками и повышению осведомленности о трансграничном характере рек, а также о международных и местных усилиях по их защите.



©ABA Arges-Vedea

Источник: Benedikt Mandl, International Commission for the Protection of the Danube River, personal communication, 2014.

**Вставка 25 Долгосрочное информирование – от повышения осведомленности до развития сотрудничества в Национальном парке бассейна Преспы**

Бассейн реки Преспа является относительно небольшим бассейном (1 519 кв. км), расположенным на территории Албании, Греции и бывшей югославской Республики Македония. Межгосударственное сотрудничество в регионе началось в 2000 году после совместного заявления премьер-министров о создании Парка Преспы. На первоначальном этапе институционального сотрудничества была проведена всеобъемлющая оценка потенциальных выгод трансграничного водного сотрудничества, координатором которой являлась греческая зонтичная неправительственная организация «Общество защиты Преспы». Выявленные экологические и социальные выгоды включали в себя улучшение качества воды (благодаря совершенствованию методов ведения сельского хозяйства и систем удаления и очистки сточных вод), сохранение здоровья реки (за счет недопущения новых водоотводных мероприятий), повышение уровня удовлетворенности местных общин (благодаря активизации деятельности на местном уровне и приобретению чувства гордости в результате более широкого международного признания) и укрепление гражданского общества (благодаря активному участию в деятельности по обеспечению устойчивого развития). В ходе данной оценки были также выявлены некоторые выгоды с точки зрения регионального экономического сотрудничества местного уровня, начиная со сближения взглядов на муниципальном трансграничном уровне и заканчивая трансграничным сотрудничеством на секторальном уровне, включая сектора водного и рыбного хозяйства, территориально-пространственного планирования, а также ветеринарные и противопожарные службы. Заинтересованные стороны всех уровней систематически информировались об этих выгодах на протяжении многих лет институционального сотрудничества в регионе. Это послужило катализатором разработки программ и официального оформления трансграничного сотрудничества, включая подписание имеющего обязательную силу Соглашения об охране и устойчивом развитии территории Парка Преспы тремя прибрежными государствами и Европейской комиссией в 2010 году и подписание трехстороннего соглашения о совместных намерениях на муниципальном уровне.



Источник: Daphne Mantziou, Society for the Protection of Prespa, *Case study on the Prespa Park Basin*, prepared for the Counting our Gains workshop, Geneva, May 2014. Размещено по адресу [www.unece.org/env/water/workshop\\_benefits\\_cooperation\\_2014.html#](http://www.unece.org/env/water/workshop_benefits_cooperation_2014.html#/).

была цель, важно использовать результаты оценки для разъяснения базовых концепций, иллюстрирующих плюсы и минусы альтернатив налаживания сотрудничества и отказа от сотрудничества:

**Повышение осведомленности.** Многим заинтересованным субъектам в сфере водохозяйственной политики могут быть неизвестны выгоды укрепления сотрудничества как в целом, так и для них самих в частности. Информирование об этих выгодах будет способствовать мобилизации поддержки процессу сотрудничества;

**Разработка политики.** Разработка политики зависит не только от наличия фактологических данных: своевременно и правильно поданная фактологическая информация способна оказать значительную помощь в разработке политики. В рамках налаженного трансграничного политического диалога фактологическую информацию потребуется представлять на различных этапах. На каждом этапе тип фактологической информации, сообщаемой разработчикам политики, и уровень ее детализации будут различными. Некоторые заинтересованные стороны, такие как органы местного самоуправления или организации гражданского общества, могут выступать активными сторонниками процесса сотрудничества, однако для оказания влияния на внутренний процесс принятия им потребуется надлежащая информация. Для сохранения политической воли существенно важное значение имеет непрерывное информирование о выгодах на высоком правительственном уровне;

**Ведение переговоров и обсуждение взаимных уступок.** Переход к продвинутым формам сотрудничества потребует более подробной и надежной информации.

### **Тактика**

Информационные мероприятия должны быть сосредоточены на переходе от восприятия к фактам. Для этого необходимо понимать свою аудиторию. Успешная тактика включает в себя увязку выгод трансграничного водного сотрудничества с национальными приоритетами и программами, пакетирование выгод и уделение внимания графику (например, учет предстоящих выборов).

### **Послания**

Послания должны быть значимыми для намеченных целевых аудиторий. Они должны быть простыми, опираться на факты и быть сосредоточены на вопросах, актуальных для заинтересованных сторон. В зависимости от стадии политического процесса в области трансграничного водного сотрудничества послания будут ориентированы только на будущее (стимулировать начало сотрудничества) или могут касаться также прошлого (уже достигнутых результатов). Особое внимание следует уделять направленности посланий. Так, например, для некоторых аудиторий более актуальным будет информирование о рисках и потерях, которых удастся избежать, и издержках бездействия, а не о новых выгодах. Послания должны вписываться в политический контекст. Они должны поощрять тиражирование успешного опыта.

### **Механизмы**

Существуют многочисленные механизмы, которые могли бы использоваться для информирования различных аудиторий. Выбор механизмов будет зависеть от целевой аудитории и преследуемой цели. Таблица 6 описывает некоторые такие механизмы.

**Таблица 6** Примеры механизмов информирования о выгодах трансграничного водного сотрудничества

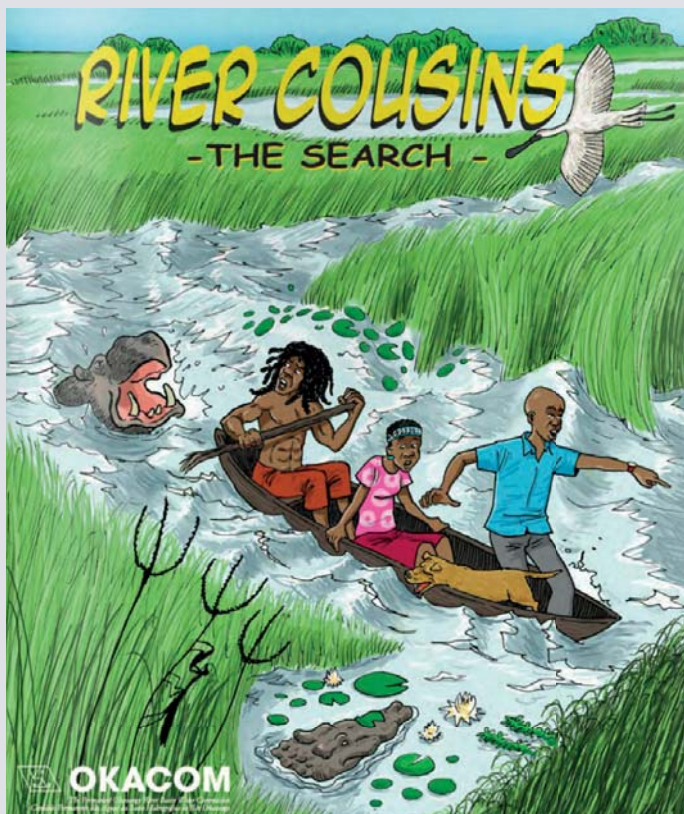
<i>Целевая аудитория</i>	<i>Повышение осведомленности</i>	<i>Разработка политики</i>	<i>Ведение переговоров и обсуждение взаимных уступок</i>
Национальные директивные органы (министерства иностранных дел, экономического развития и финансов)	Аналитические записки	Пользующиеся доверием лица и «мозговые тресты» Аналитические доклады с экономическим обоснованием	Совместные аналитические доклады Независимая группа экспертов
Национальное водное сообщество (министерства окружающей среды и водных ресурсов, бассейновые организации, крупные водопользователи/ бенефициары)	Аналитические записки Совместный многоязычный веб-сайт Площадки совместных органов Ознакомительные поездки	Площадки совместных органов Процесс подготовки бассейновых планов Ознакомительные поездки и рабочие совещания (для соответствующих заинтересованных сторон и по соответствующим темам)	Совместные аналитические доклады Независимая группа экспертов
Местные население и организации (местные органы власти, местные общины, местные водопользователи/ бенефициары)	Очерки и публицистические статьи в средствах массовой информации Учеба для работников средств массовой информации и преподавателей Совместный многоязычный веб-сайт Мероприятия в рамках дня бассейна	Пользующиеся доверием низовые организации	Механизмы проведения консультаций с общественностью

### Вставка 26 Информирование в бассейне реки Окаванго – различные информационные продукты для различных аудиторий

В 1994 году правительства Анголы, Ботсваны и Намибии учредили Постоянную комиссию по бассейну реки Окаванго. После стадии становления, которая продолжалась в течение более десяти лет, Комиссия сосредоточила свое внимание на подготовке трансграничного диагностического анализа (ТДА) и стратегической программы действий. ТДА использовал комплексную оценку стока в поддержку разработки различных сценариев, которые, в свою очередь, содействовали определению возможностей развития.

Комиссия уделяла особое внимание информированию о результатах ТДА. Она позаботилась о разработке различных информационных материалов для различных целевых аудиторий. Для разработчиков политики она разработала аналитические записки. Для экспертов (включая профессионалов-управленцев бассейна, ученых и представителей частного сектора) был подготовлен сводный технический доклад, а также более 70 специальных технических докладов, распространявшихся через веб-сайте Комиссии. Для молодежи и учащихся была выпущена книга комиксов «Речные собратья». Что касается международного сообщества исследователей по вопросам рек, то Комиссия в 2012 году приняла участие в конкурсе на Международную речную премию. Для целевых аудиторий неспециалистов результаты анализа вариантных сценариев были представлены с использованием простых и доступных формулировок и применением методов пространственной визуализации и инфографики, с тем чтобы они могли понять их смысл. Все эти усилия осуществлялись в рамках стратегии информирования.

*Источник:* Ebenizário Chonguica and Tracy Molefi, Permanent Okavango River Basin Water Commission, *Case study on the Cubango-Okavango River Basin*, prepared for the Counting our Gains workshop, Geneva, May 2014. Размещено по адресу [http://www.unece.org/env/water/workshop\\_benefits\\_cooperation\\_2014.html](http://www.unece.org/env/water/workshop_benefits_cooperation_2014.html).



### Вставка 27 Информирование в бассейне реки Тиста: от широкой общественности до высокопоставленных представителей правительств

Группа стратегического прогнозирования подготовила анализ возможностей и выгод расширения сотрудничества между Бангладеш и Индией в бассейне реки Тиста. Информационные мероприятия по распространению результатов анализа были ориентированы на высокопоставленных политических деятелей и широкую общественность. Окончательный доклад был представлен канцеляриям Премьер-министров Бангладеш и Индии, а также Советнику по национальной безопасности Премьер-министра Индии и Главному советнику по вопросам внешней политики Премьер-министра Бангладеш, членам парламентов обеих стран и всем основным политическим партиям. Информирование широкой общественности осуществлялось, главным образом, через средства массовой информации: в целях мобилизации общественного мнения были опубликованы сотни специальных и публицистических статей в ведущих средствах массовой информации обеих стран. Однако для информирования политических деятелей ключевое значение имело их привлечение к подготовке анализа. Эти усилия способствовали формированию чувства сопричастности среди политиков, что должно было способствовать подписанию данного договора, а также последующим шагам по развитию трансграничного водного сотрудничества.

*Источник:* Anumita Raj, Strategic Foresight Group, *Case study on the Teesta River Basin*, prepared for the Counting our Gains workshop, Geneva, May 2014. Available from [www.unece.org/env/water/workshop\\_benefits\\_cooperation\\_2014.html#](http://www.unece.org/env/water/workshop_benefits_cooperation_2014.html#/).







## **Программная руководящая записка по выгодам трансграничного водного сотрудничества: выявление, оценка и информирование**

Трансграничное водное сотрудничество необходимо для управления общими водными ресурсами комплексным и устойчивым образом, и его развитие привело к созданию различных правовых и институциональных рамок. Оно способно обеспечить многочисленные существенные выгоды для сотрудничающих стран, такие, например, как ускорение экономического роста, повышение уровня благосостояния населения, усиление экологической устойчивости и укрепление политической стабильности. Тем не менее на пути налаживания странами эффективного совместного управления трансграничными водами могут возникать способные сдерживать или тормозить его многочисленные препятствия, в том числе по причине неполного или ошибочного представления о выгодах, которые может обеспечить сотрудничество со своими соседями.

Поскольку сотрудничество является одним из обязательств по Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер Европейской экономической комиссии (ЕЭК) Организации Объединенных Наций, страны, находящиеся в процессе подготовки к присоединению к Конвенции по водам или ее осуществления, вполне естественно, стремятся проанализировать выгоды от сотрудничества. Оценка выгод способна помочь странам в полной мере реализовать потенциальные выгоды сотрудничества, в том числе благодаря обнаружению ранее не замечаемых выгод и определению новых возможностей, открываемых расширением сотрудничества.

Настоящая публикация, являющаяся плодом широких совместных усилий, опирающихся на опыт бассейнов из различных частей мира, призвана оказать поддержку правительствам и другим действующим субъектам в реализации потенциальных выгод трансграничного водного сотрудничества. Это делается путем описания широкого диапазона выгод трансграничного водного сотрудничества и изложения рекомендаций по поэтапному проведению оценки выгод, каким образом проводить оценку. Это включает в себя отдельные, но связанные между собой задачи выявления и оценки выгод и информирования о них. В настоящей Программной руководящей записке предлагаются подходы к решению этих задач, а также возможные варианты интеграции оценки выгод в политические процессы в целях стимулирования и укрепления трансграничного водного сотрудничества.

Информационная служба  
Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций

Palais des Nations  
CH - 1211 Geneva 10, Switzerland  
Телефон: +41(0)22 917 44 44  
Факс: +41(0)22 917 05 05  
Адрес электронной почты: [info.ece@unece.org](mailto:info.ece@unece.org)  
Веб-сайт: <http://www.unece.org>