

**Первый рабочий семинар “Речные бассейновые комиссии и иные совместные органы
трансграничного водного сотрудничества: правовые и организационные аспекты”
Женева, 23-24 сентября 2013 года**

ВЫВОДЫ¹

Значение глобальных многосторонних правовых рамок

Вступление в силу Конвенции Организации Объединенных Наций о праве несудоходных видов использования международных водотоков (Нью-Йорк, 1997 г.) и глобальное открытие Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН) (Хельсинки, 1992 г.) предоставляют значительные возможности для правительств, бассейновых организаций, водопользователей и сообществ. В совокупности эти инструменты обеспечивают больше определенности и безопасности с точки зрения прав и обязанностей государств в отношении управления трансграничными водами и их охраны. Они также служат хорошим стимулом для сотрудничества на разных уровнях. Проект статей по праву трансграничных водоносных горизонтов (2008 г.) дополняет эту картину, привлекая внимание к проблеме трансграничных подземных вод.

Крайне важно использовать данный импульс для дальнейших действий на основе взаимодополняемости двух конвенций, для развития взаимодействия и создания системы эффективной координации, конечным результатом которой мог бы стать по-настоящему глобальный режим для трансграничных вод. Такой режим обеспечит платформу для общения, обсуждения и поддержки осуществления трансграничного сотрудничества, содействуя, в конечном итоге, надлежащему управлению водными ресурсами на международном уровне.

Необходимость многоуровневого управления разделяемыми водными ресурсами

В то время как управление разделяемыми водными ресурсами осуществляется под руководством суверенных государств, эффективные соглашения по трансграничным водам требуют определенного согласия со стороны водопользователей, так как вода является ресурсом, используемым всеми, управление которым осуществляется на нескольких уровнях. Это означает, что для обеспечения эффективного управления трансграничными водными ресурсами необходимы различные виды соглашений.

Соглашения могут иметь форму договоров и конвенций. Тем не менее, могут использоваться и другие типы соглашений между заинтересованными сторонами и учреждениями разных стран, действующие на национальном, субнациональном и местном уровнях. Другие типы соглашений также являются выражением готовности к сотрудничеству путем создания правил поведения. Они представляют собой инструменты для связи между сообществами, находящимися по разные стороны границы. Другие типы соглашений появляются не только в качестве дополнения к договорам и конвенциям, но и как возможность для горизонтального распределения полномочий и ответственности, а также для реализации мер на горизонтальном уровне.

¹ Данные выводы были подготовлены секретариатом Конвенции по трансграничным водам ЕЭК ООН при поддержке Германии и Финляндии как ведущих стран для данного направления работы для обобщения дискуссий, состоявшихся в ходе рабочего семинара. Ознакомиться со всеми презентациями, представленными на семинаре, можно по адресу www.unecsc.org/env/water/workshop_joint_bodies_2013.html.



Наличие богатого опыта

По всему миру накоплен огромный опыт заключения официальных соглашений о сотрудничестве. Конвенция по трансграничным водам ЕЭК ООН, Пересмотренный Протокол по разделяемым водотокам Сообщества развития Южной Африки (САДК) (2000 г.) и другие инструменты сыграли важную роль в поддержке трансграничного водного сотрудничества. Например, Конвенция по трансграничным водам ЕЭК ООН выступила в качестве модели для нескольких существующих соглашений (по рекам Дунай и Сава, казахстанско-российским рекам, Чудскому озеру и т.д., а также для Водной рамочной директивы ЕС) и способствовала заключению соглашений и созданию совместных органов, как например, по рекам Чу-Талас и Днестр.

Также постепенно накапливается опыт по использованию других типов соглашений. Такая практика, поддерживаемая Международным союзом охраны природы (МСОП) в Южной и Центральной Америке, показывает, каким образом разнообразие соглашений, как обязательных, так и необязательных, способствует укреплению диалога между различными заинтересованными сторонами для достижения консенсуса о необходимости совместных действий по управлению бассейнами на согласованной основе.

Сотрудничество как эволюционный процесс

Для налаживания крепкого сотрудничества требуется время, необходимое на то, чтобы выстроить доверительные отношения и постепенно расширять сферу сотрудничества. Пример сотрудничества по реке Рейн показывает эволюцию спектра охвата сотрудничества, а также географического охвата сотрудничества в рамках Международной комиссии по защите Рейна (МКЗР), позволившую вовлечь в сотрудничество страны, не являющиеся Сторонами конвенции. Однако при этом, потребовалось время не только для укрепления доверия и взаимопонимания, но и для того, чтобы убедить общество в опасности растущего загрязнения воды, что способствовало сотрудничеству и вовлечению в него всех соответствующих секторов и областей.

В то время как поворотными моментами для сотрудничества часто служат аварии или стихийные бедствия (например, авария, произошедшая на складах компании Сандоз в 1986 году, или наводнения на Рейне в 1993 и 1995 гг.), страны должны стремиться к постоянному расширению и совершенствованию существующего сотрудничества, двигаясь от краткосрочных приоритетов к долгосрочному видению и целям. В другом примере – в Международной комиссии по бассейну Конго-Убанги-Санга (CICOS) – сфера деятельности Комиссии была расширена за относительно короткий период времени от регулирования судоходного транспорта и безопасности судоходства (Договор 1999 г.) до комплексного управления водными ресурсами (Дополнение 2007 г.), включая обеспечение интеграции водопользования в региональное планирование, оптимизацию распределения воды для различных видов использования, предоставление заключений по проектам и т.д. Продемонстрированные преимущества расширенного сотрудничества, в том числе с учетом новых проблем, таких как изменение климата, стали основным стимулом для расширения сотрудничества.

Усилия по заключению новых соглашений и созданию совместных органов

Процесс заключения трансграничного соглашения и создания нового совместного органа отличается от случая к случаю. Тем не менее, накопленный опыт позволяет выявить следующие полезные подходы и методы:

- *Начало сотрудничества на техническом уровне (например, по проблеме наводнений или водной инфраструктуры) и постепенный переход на политический уровень;*
- *Повышение информированности о сотрудничестве в бассейне и сосредоточение внимания на общих выгодах от такого сотрудничества, чтобы обеспечить заинтересованность и поддержку со стороны отдельных прибрежных государств;*
- *«Выход за рамки водных ресурсов», т.е. координация и взаимодействие с заинтересованными сторонами из других секторов с целью выявить дополнительные выгоды;*
- *Вовлечение заинтересованных сторон, как будущих получателей выгод от улучшения сотрудничества в бассейне, в установление сотрудничества, через структурированные и открытые консультации с заинтересованными сторонами;*
- *Привлечение нейтральной «третьей стороны» для начала или поддержки диалога и переговоров;*
- *Опора на рамочные инструменты (например, Конвенцию по трансграничным водам ЕЭК ООН, Водную рамочную директиву ЕС, Протокол САДК и т.д.) и поддержку соответствующих институциональных платформ;*
- *Получение финансовой и политической поддержки для процесса со стороны международных (возможно, региональных) организаций и доноров;*
- *Определение наиболее активных представителей среди государственных органов и заинтересованных сторон;*
- *Осуществление совместных миссий по установлению фактов, совместной оценке или анализа ситуации, в качестве инструментов для согласования общего видения и построения доверия.*

Накопленный опыт также показывает полезность следующих характеристик процессуального характера, которые способствуют успеху усилий в заключении трансграничного соглашения и создании совместного органа:

- *Формирование культуры сотрудничества в бассейне и создание открытой и позитивной атмосферы;*
- *Формирование политической воли к сотрудничеству, в том числе, признание на политическом уровне трансграничного характера разделяемых водных ресурсов, а также обеспечение чувства вовлеченности (ownership) и взаимного уважения в переговорном процессе;*
- *Нахождение правильного баланса между подходом «снизу-вверх» (при котором движущей силой выступают заинтересованные стороны) и подходом «сверху-вниз» (при котором движущей силой выступают государственные органы);*
- *Видение процесса в долгосрочной перспективе и использование возникающих на политическом уровне возможностей.*

Пример процесса по реке Дрин, который начался в 2006 году и привел к подписанию Меморандума о взаимопонимании по управлению бассейном реки Дрин (2011 г.) и организации Ключевой группы по реке

Дрин, показывает важность вовлеченности самих государств (ownership), налаженного взаимодействия с заинтересованными сторонами, а также участия нейтральной «третьей стороны» в создании правовых и институциональных рамок сотрудничества. Пример Комиссии по водотоку Замбези демонстрирует роль рамочного соглашения (Протокола САДК и Региональной повестки дня по вопросам интеграции и борьбы с бедностью САДК) в продвижении сотрудничества. Он также показывает, что эффективные методы управления водными ресурсами на национальном уровне могут положительно влиять на аналогичные практики на международном или бассейновом уровне.

Формирующееся сотрудничество по вопросам гидрологии и охраны окружающей среды между Афганистаном и Таджикистаном в верховьях бассейна реки Амударья свидетельствует о серьезных препятствиях для построения сотрудничества государствами, которые недавно пережили гражданскую войну и продолжают испытывать нестабильность обстановки. В этом случае, сотрудничество экспертов по приоритетным направлениям (энергетика, торговля, пограничный контроль, вопросы окружающей среды) привело к заключению межправительственного соглашения (2010 г.) по водному сотрудничеству, которое должно послужить базой для основных этапов сотрудничества (совместные выезды, учебные курсы, создание новых гидростов, работа целевых групп, работа над совместным информационным атласом сотрудничества), при поддержке международных организаций-партнеров.

Участие «третьей стороны»

«Третьи стороны» могут внести неоценимый вклад в усилия прибрежных государств по проведению переговоров о заключении новых соглашений и создании совместных институтов. Они могут оказывать политическую, техническую, финансовую поддержку таким усилиям или предоставлять помощь в развитии потенциала. «Третьи стороны» могут предоставлять платформу для проведения дискуссий, а также предлагать «добрые услуги» или оказывать посредничество. Важно, однако, чтобы привлечение «третьей стороны» приветствовалось прибрежными государствами. В ряде случаев международные организации, действующие в качестве «третьей стороны», смогли оказать политическую поддержку для рассмотрения экологических аспектов, которые не всегда были приоритетом для государственных органов, ведущих переговоры.

Финансовая поддержка для налаживания сотрудничества

Некоторые международные финансовые учреждения и доноры на двусторонней основе оказывают целенаправленную финансовую поддержку и помощь в развитии потенциала для создания новых совместных органов по трансграничному водному сотрудничеству. Некоторые доноры на двусторонней основе также оказывают поддержку уже существующим учреждениям и работают над укреплением их потенциала. Среди факторов, имеющих важность для донорских организаций, следует отметить политическую стабильность, а также взаимодополняемость усилий в водном секторе с другими инициативами (в области сельского хозяйства, лесного хозяйства, развития предпринимательства и т.д.). Долгосрочное вовлечение доноров зависит от приверженности сотрудничеству вовлеченных прибрежных государств и реализации ими своих обязательств.

В то же время, успехи в установлении сотрудничества и создании новых совместных органов трансграничного водного сотрудничества часто оказываются возможными и при наличии достаточно скромной финансовой поддержки.

Сочетание двустороннего сотрудничества и сотрудничества в масштабах бассейна

В бассейнах, охватывающих территорию более чем двух государств, в которых сотрудничество осуществляется только на двустороннем уровне, можно опираться на успешность такого сотрудничества, постепенно развивая его, пока сотрудничество не охватит весь бассейн. Такое расширение сферы охвата сотрудничества дает возможность преодолевать ограничения, связанные с ограниченным географическим охватом двустороннего сотрудничества, и применять бассейновый подход. В некоторых регионах, однако (как например, в настоящее время в Центральной Азии), можно наблюдать противоположную тенденцию, а именно замедление регионального сотрудничества в масштабе бассейна при активизации и укреплении двустороннего сотрудничества, наряду с тенденцией к углублению технического сотрудничества в конкретных областях и по малым речным бассейнам.

Привлечение всех прибрежных государств к сотрудничеству

Добиться участия всех стран бассейна в сотрудничестве в рамках совместного органа с самого начала не всегда легко. Конкретные дела, т.е. достижения совместного органа, являются для сомневающихся государств наиболее убедительным аргументом в пользу вовлечения в сотрудничество. Важно также определять и подчеркивать различные преимущества для сомневающихся государств, которые принесет им сотрудничество в рамках совместного органа. Международный статус совместного органа, его авторитет и имидж на международном уровне также могут способствовать привлечению сомневающихся государств.

Силовая диспропорция (например, наличие в бассейне очевидно доминирующего государства) может иногда казаться непреодолимым препятствием для установления сотрудничества в масштабе всего бассейна. В то же время, внимание со стороны международного сообщества может быть одним из вариантов разрешения подобных ситуаций, а неполитические проекты и мероприятия могут быть полезны для демонстрации преимуществ сотрудничества.

Какое-либо приоритетное направление (например, развитие судоходства или гидроэнергетики) для одного или нескольких прибрежных государств часто может содействовать трансграничному водному сотрудничеству. В таких случаях привлечение всех секторов и заинтересованных сторон может оказаться полезным для преодоления односторонних подходов, предоставляя более широкие перспективы для дискуссии и переговоров.

Совместные органы управления трансграничными подземными водами

За исключением Комиссии по управлению франко-швейцарским женеvским водоносным горизонтом, не существует совместных институтов, отвечающих за управление трансграничными водоносными горизонтами и их охрану, и лишь очень немногие соглашения охватывают проблемы управления конкретными трансграничными водоносными горизонтами. Это явный пробел, который необходимо восполнить путем целенаправленных усилий по стимулированию применения международного водного права странами, разделяющими трансграничные водоносные горизонты (например, в Северной Африке). Кроме того, необходимо активизировать усилия для интеграции управления подземными водами и их охраны в работу существующих совместных учреждений, полномочия которых распространяются как на поверхностные, так и на подземные воды, но которые, как правило, отдают приоритет в своей деятельности проблемам поверхностных вод.

Эффективная организационная структура

Принципы эффективной организационной структуры совместного органа включают четко определенный круг обязанностей и полномочий такого органа, надлежащее представительство в

совместном органе (которое отражает интересы различных водопользователей и заинтересованных сторон) и четко определенные механизмы принятия решений и отчетности. Прозрачность и доверие являются ключом к эффективной деятельности совместного органа. Финансовая устойчивость и четкие правила финансирования и финансовой отчетности имеют решающее значение для повышения эффективности и авторитета совместного органа.

Важно, чтобы сфера полномочий совместного органа была четко определена прибрежными государствами и была реалистичной. Обеспечение гибкости сферы полномочий на основе фактических данных важно для того, чтобы позволить совместному органу решать новые задачи. Во многих совместных органах можно заметить тенденцию к расширению полномочий в сторону интегрированного управления водными ресурсами с применением постепенного подхода (например, включение управления подземными водами).

Организационная структура совместных органов может существенно различаться от случая к случаю. Постоянный секретариат обеспечивает последовательность и эффективность работы, гармонизацию подходов и институциональную память, но не является обязательным элементом организационной структуры совместного органа. Наличие постоянного секретариата особенно важно для многосторонних совместных органов. В то же время, постоянный секретариат требует ресурсов. В случае, если прибрежные государства решают не учреждать постоянный секретариат для своего совместного органа, национальные власти должны быть настроены надлежащим образом выполнять необходимые секретариатские функции.

Стабильное финансирование

Существуют различные способы организации финансирования совместного органа. Среди общих вызовов в этой сфере можно отметить обеспечение стабильного финансирования основной деятельности совместного органа, обеспечение реализации совместных программ и мероприятий, а также средств для осуществления решений совместного органа на национальном уровне. Несмотря на то, что часть финансирования может быть предоставлена внешними донорами, особенно на начальном этапе деятельности, необходимо обеспечить, чтобы основная работа и базовые функции совместного органа поддерживались самими прибрежными государствами.

Распределение финансовых обязательств между прибрежными государствами является непростым вопросом для многих бассейнов. Хотя размер доли территории в бассейне играет определенную роль в установлении размера взносов, это не единственный определяющий фактор. Например, в МКЗР общий территориальный подход применяется с определенными нюансами: для трех крупных прибрежных государств установлены равные большие доли, а для небольших прибрежных государств – равные меньшие доли. В СICOS применяется концепция «эффективного размера».

В некоторых совместных органах (например, в Международной комиссии по защите реки Дунай (МКЗД)) практикуется финансирование некоторых видов деятельности совместного органа (например, повышения информированности) частным сектором. Тем не менее, до сих пор в этой области не накоплено достаточного практического опыта. Во Франции в 2005 г. законодательством была создана основа для децентрализованного сотрудничества в области водоснабжения и санитарии, охватывающего шесть французских бассейновых управлений, которая позволяет местным властям выделять до 1% своего бюджета в сфере водоснабжения и санитарии на нужды международных программ развития.

Участие общественности

Участие общественности в деятельности совместного органа повышает приемлемость решений совместного органа для общественности и способствует качеству и эффективному осуществлению решений. В то время как национальное законодательство и международные соглашения (например, Орхусская конвенция) часто несут в себе положения об участии общественности, важно, чтобы совместный орган уточнил механизмы, посредством которых такие положения могут быть применены в контексте трансграничного сотрудничества в рамках совместного органа. Это может быть сделано путем принятия специальных правил о доступе к документам, участии общественности, статусе наблюдателя и т.д. Важно, чтобы участие общественности было неотъемлемой частью функционирования совместного органа, а не простой формальностью.

В некоторых совместных органах международные и национальные неправительственные организации (наряду с межправительственными организациями) могут получить статус наблюдателей для участия в деятельности совместного органа. Например, в МКЗД статус наблюдателей имеют 22 неправительственные и межправительственные организации. Наблюдатели могут присутствовать на всех сессиях этого совместного органа и участвовать в работе экспертных групп. Они обеспечивают важный вклад в работу таких групп, обычно ориентированных на достижение консенсуса. Кроме того, в МКЗД действует специальная экспертная группа по участию общественности. Ее цель – расширить возможности для участия заинтересованных сторон и внесения вклада со стороны общественности в трансграничное водное сотрудничество в рамках МКЗД.

Другим примером может служить Постоянная комиссия по бассейну реки Окаванго (ОКАСОМ), в рамках которой была разработана «Политика доступа к информации», с тем чтобы обеспечить прозрачность работы Комиссии и подотчетность ее деятельности, предоставляя заинтересованным сторонам и общественности достоверную и своевременную информацию. Также, «Стратегия интеграции заинтересованных сторон» была разработана с целью наметить пути привлечения заинтересованных сторон к деятельности ОКАСОМ. Многие совместные органы поддерживают работу веб-сайтов, где общественности доступен большой объем полезной информации.

Привлечение общественности и заинтересованных сторон в сельских и отдаленных районах часто может быть сопряжено с определенными трудностями. Таким образом, для обращения к таким заинтересованным сторонам должны быть приложены особые усилия, возможно, путем разработки общего видения бассейна (как это было сделано в бассейне реки Нигер). Существующие структуры, например, ассоциации водопользователей или фермерские ассоциации, могут стать посредниками в этом процессе. Для формирования ответственного отношения среди местного населения могут быть задействованы специальные инициативы (например, инициатива «Blue Passport»). Вовлечение молодежи (например, как в Международной комиссии по защите реки Одер – путем проведения конкурсов и распространения информационных материалов для обучения детей и молодежи) помогает воспитывать новые поколения информированных заинтересованных сторон.

Четкие механизмы отчетности

Обязательства по представлению отчетности играют ключевую роль в оценке работы совместного органа и в поддержке его эффективности. Могут существовать различные направления предоставления отчетности. Страны-участницы могут представлять совместному органу отчетность по реализации соглашения, в том числе по осуществлению мер, утвержденных совместным органом. Секретариат может представлять совместному органу отчетность о своей

работе. Доклады об осуществлении программ работы, включающие функциональные и финансовые аспекты, могут направляться высшему руководящему органу в рамках совместного органа. Совместный орган может публиковать регулярные отчеты о своей деятельности, предназначенные для общественности в прибрежных государствах.

Несмотря на то, что требования к отчетности отличаются в каждом конкретном случае, важно, чтобы направления движения отчетности были ясно обозначены, а сама процедура отчетности помогала выявлять и решать трудности в реализации. Некоторые совместные органы в Европе, служащие координационными структурами для реализации Водной рамочной директивы ЕС, представляют отчетность непосредственно Европейскому Союзу, что позволяет экономить ресурсы государств-членов ЕС и избегать дублирования усилий. Важно, чтобы отчетность не была простой формальностью, а укрепляла совместный орган.

Надлежащее внутреннее управление

Надлежащее управление совместным органом и его секретариатом помогает обеспечить эффективную работу совместного учреждения. Надлежащее управление способствует созданию положительного имиджа и репутации организации и в конечном итоге способствует поступлению финансовых ресурсов из внешних и внутренних источников. Несмотря на определенные различия, совместные органы, как правило, имеют ряд правил и документов, определяющих систему их внутреннего управления. Например, в Международной комиссии по бассейну реки Сава к ним относятся «Правила процедуры», «Положение о персонале секретариата», «Основные функции, структура секретариата и описание работы», «Финансовые правила», «Правила процедуры закупок», а также «Подробные финансовые правила и процедуры». «Финансовые правила» охватывают такие вопросы, как бюджет, выделение средств, полномочия и ответственность, аудит, заработная плата и налоги. «Правила процедуры закупок» разъясняют проведение процедур и включают положения о конкурсной документации, сроках, оценке и требования к заключению контрактов и отслеживанию выполнения.

Совместный мониторинг и открытый обмен данными

Совместный мониторинг и открытый обмен данными в рамках совместного органа увеличивают степень доверия между государствами-участниками и являются отправной точкой для работы совместных учреждений. Опыт финско-российской и российско-эстонской трансграничных водных комиссий показывает постепенное развитие совместного мониторинга. Этот опыт также свидетельствует о явном улучшении, со временем, в сопоставимости данных, полученных с обеих сторон. Кроме того, эти примеры показывают, как действия в области совместного мониторинга и обмена данными приводят к принятию конкретных мер в других областях и к интенсификации сотрудничества в целом. Важно, чтобы результаты совместного мониторинга и обмена данными не только использовались для информированной работы и принятия решений совместного органа, но также были доступны для общественности и заинтересованных сторон в бассейне. Комплексные совместные исследования рек, практикуемые в МКЗД, представляют собой полезный пример и могут быть воспроизведены, в полном объеме или частично, для сбора данных и вовлечения заинтересованных сторон в других бассейнах.

Консультации

Консультации представляют собой механизм повседневной работы совместного органа трансграничного водного сотрудничества. Консультации по планируемым мерам (т.е. мероприятиям, реализация которых планируется на территории одной страны и которые могут

оказать значительное воздействие на территории другой страны, например, работы по регулированию стока) представляют собой один из наиболее распространенных видов консультаций в рамках совместных органов.

Конвенция Эспо предусматривает процедуру проведения консультаций по планируемым мерам в отношении отдельных видов проектов и деятельности. При этом многие совместные органы часто проводят консультации в отношении более широкого круга планируемой деятельности (планирование защиты от наводнений и соответствующих мероприятий, развитие системы водоотведения, строительство мостов или путей для прохождения рыб и т.д.). Пример сотрудничества Венгрии по планируемым мерам с семью соседними государствами показывает, что процедуры консультаций по планируемым мерам применяются не только в отношении планируемых проектов с потенциалом трансграничного воздействия, но и в отношении проектов, представляющих общий интерес в целях предотвращения или урегулирования трансграничных проблем (таких как проекты совместной защиты от наводнений или проекты по совместной утилизации отходов). Консультации по планам управления речными бассейнами часто затрагивают вопросы планируемых мер.

Опыт Венгрии также показывает, что консультации по планируемым мерам могут принимать различные формы и осуществляться на разных уровнях в зависимости от затрагиваемых вопросов: вопрос может обсуждаться подкомитетом, рабочей группой или совместным органом на высоком политическом уровне; региональные или местные власти могут быть вовлечены в обсуждение в соответствии с национальными процедурами; могут применяться процедуры в соответствии с Конвенцией Эспо и могут проводиться общественные слушания; при необходимости, вопрос может быть вынесен на уровень министров; и так далее. Консультации требуют времени, и достичь согласия не всегда легко. Определение общих интересов облегчает нахождение взаимоприемлемых решений. Однако совместные органы, в том числе двусторонние комиссии, несомненно, представляют собой надлежащие рамки для консультаций, совместного планирования и мониторинга.

Предупреждение конфликтов

Совместные органы играют важную роль в предотвращении разногласий и споров в отношении разделяемых водных ресурсов. Пример учреждений, работающих под эгидой Международного Фонда спасения Арала, показывает их важную роль в принятии и реализации решений о распределении водных ресурсов, в обмене информацией и в координации более масштабных усилий по международному сотрудничеству (например, разработке третьей Программы бассейна Аральского моря), что в конечном счете позволило добиться предотвращения открытых конфликтов по использованию разделяемых водных ресурсов. В то же время, такие проблемы как недостаток межведомственной координации и прозрачности, неучастие энергетического сектора и недостаточное внимание к долгосрочным проблемам показывают области, где работа этих совместных учреждений может быть улучшена, чтобы иметь возможность лучше реагировать на вызовы, которые ожидают регион Центральной Азии в будущем.

Доклад, выпущенный Strategic Foresight Group в 2013 г., выявил сильную корреляцию между степенью сотрудничества по водным ресурсам и общей атмосферой мира и дружбы между государствами. В нем говорится о том, что страны, сотрудничающие по вопросам водных ресурсов, не склонны развязывать войну. Такие данные – вдохновляющий аргумент для продвижения трансграничного водного сотрудничества в тех трансграничных бассейнах, которые в настоящее время не имеют каких-либо рамок сотрудничества, а также для поддержки дальнейшего развития трансграничного водного сотрудничества в других бассейнах.

Вовлеченность государств в сотрудничество и реализация на национальном уровне

В то время как совместные органы могут характеризоваться разной степенью централизации или децентрализации, важно, чтобы участвующие прибрежные государства чувствовали свою вовлеченность в сотрудничество и ответственность за него. Это особенно важно там, где усилия по сотрудничеству на начальном этапе поддерживаются «третьими сторонами». Процесс осуществления, движимый самими прибрежными странами и поддерживаемый сотрудниками и финансированием со стороны самих прибрежных стран, имеет большое значение для обеспечения долгосрочной устойчивости усилий. Недавний процесс поэтапной децентрализации Комиссии по реке Меконг, опирающийся на накопленные навыки и знания прибрежных стран и их обязательства по достижению финансовой самостоятельности к 2030 г., представляет собой важный опыт для других бассейнов и для международных организаций, поддерживающих развитие трансграничного водного сотрудничества.

Чтобы обеспечить вовлеченность и ответственность прибрежных стран, а также принятие и реализацию решений совместного органа на национальном уровне, совместный орган должен быть неотъемлемой частью системы управления водными ресурсами прибрежных государств и быть должным образом интегрирован в механизмы управления водными ресурсами на региональном уровне. Страны должны быть представлены в совместном органе на достаточно высоком политическом уровне. Должны быть задействованы специальные механизмы, обеспечивающие выполнение решений совместного органа на уровне стран (например, создание национальных координационных центров или филиалов совместного органа; принятие национальных планов осуществления; выделение ресурсов для осуществления на национальном уровне; мониторинг реализации решений совместного органа через отчетность и т.д.).

Готовность реагировать на изменяющиеся потребности

Наличие функционального соглашения и совместного учреждения предполагает наличие у них способности реагировать на изменяющиеся потребности и присущую им гибкость к решению новых проблем. В тех бассейнах, где соглашения и совместные учреждения уже существуют, эволюция потребностей в ходе такого сотрудничества является здоровой тенденцией, что приводит в конечном итоге к расширению и углублению сотрудничества. Для существующих и хорошо развитых совместных органов приоритетом становятся более сложные задачи (такие как создание полноценной системы предупреждения, оповещения и прогнозирования, совместные меры по адаптации к изменению климата и т.д.). Поэтому важно, чтобы существующие соглашения и учреждения не были статичными и были готовы к реформированию.

Достигнув определенного уровня зрелости, совместные органы могут рассмотреть вопрос об обмене опытом со странами и заинтересованными сторонами в других бассейнах, поддерживая усилия, направленные на создание соглашений и совместных органов.
