

Обобщенный опыт успешного переноса и внедрения передовых практик управления водными ресурсами

Ряд инструментов и практик были применены для повышения эффективности работы структур, отвечающих за управление водными ресурсами. Тем не менее, при переносе и реализации передовых практик в других странах и речных бассейнах возникают некоторые трудности. Анализ, проведенный в рамках проекта Twin2Go, показал, что основными причинами неудач являются неудовлетворительные кадровые и технические ресурсы для реализации практик, конкуренция или дублирование полномочий задействованных сторон, или пробелы в законодательстве. Новые практики и инструменты могут не подходить к существующим нормам и местной культуре или ставить под вопрос устоявшиеся организационные интересы. Главная предпосылка для успешного проведения реформ управления водными ресурсами заключается в достижении достаточной совместимости между новой практикой и существующим контекстом, особенно в области законодательных и организационных рамок, общественной организации и потенциала. В данной концептуальной записке приводятся обобщенный опыт и рекомендации по переносу и реализации передовых практик управления водными ресурсами. В ней подчеркивается важность стратегического планирования, координации, вовлечения заинтересованных сторон, а также развития потенциала для успешного переноса и реализации практик.

Основные выводы

- 1. Существующий контекст управления водными ресурсами, в том числе законодательные и организационные рамки (формальные и неформальные), а также биофизические параметры водного объекта должны учитываться при переносе и внедрении передовых практик управления водными ресурсами.**
- 2. На внедрение и эффективный запуск новых практик необходимо время. Исходя из этого, не следует ожидать быстрых результатов.**
- 3. Координация, привлечение заинтересованных сторон, развитие потенциала и коммуникация являются важными элементами успешного переноса и внедрения передовых практик.**

Введение

Ряд инструментов и практик были применены для повышения эффективности работы структур, отвечающих за управление водными ресурсами; например, ключевые принципы интегрированного управления водными ресурсами были включены в законодательные рамки, были созданы бассейновые организации, были разработаны различные системы проведения оценки и поддержки принятия решений. Внутригосударственные и международные субъекты пытаются таким образом определить передовые практики (ПП), применимые на местном, региональном и международном уровнях; а также стремятся перенести эти идеи и практики для реализации в другие страны и регионы.

Неопределенность, связанная с изменением климата продолжает усложнять решение проблем управления водными ресурсами, в то же время она отражается на практиках и инструментах, призванных повысить адаптационный потенциал в условиях изменения климата (см. вставку ниже, где приведены примеры практик управления водными ресурсами, учитывающих изменение климата). Тем не менее, перенос передовых практик - или, обобщенно, инновационных инструментов управления водными ресурсами - из бассейна одной реки в другой и их реализация в ином культурном, законодательном, политическом или организационном контексте

зачастую означает возникновение значительных препятствий и не ведет автоматически к желаемым положительным изменениям в управлении водными ресурсами. В рамках проекта Twin2Go был проведен ряд семинаров для обсуждения препятствий и благоприятных факторов, играющих роль при переносе и реализации практик и инструментов управления водными ресурсами. В работе семинаров приняли участие эксперты и практики в области управления водными ресурсами, представляющие Южную и Юго-Восточную Азию, Латинскую Америку, Африку, Европу, Россию и страны СНГ. На основе анализа 48 примеров передовых практик, обсуждений и консультаций с экспертами были разработаны рекомендации для успешного переноса и реализации передовых практик.

Почему не всегда возможен прямой перенос практик управления водными ресурсами из других речных бассейнов или стран? Как необходимо адаптировать передовые практики к существующему контексту и специфике ситуации? Каковы основные препятствия и ограничения, возникающие при переносе и адаптации практики? В данном документе предполагается, что аспекты стратегического планирования, координации, привлечения заинтересованных сторон и развитие потенциала могут способствовать успешному переносу и внедрению передовых практик и инновационных инструментов управления водными ресурсами.

Примеры адаптивного подхода к управлению водными ресурсами

Мониторинг и прогнозирование паводков, Нижегородская область, Россия: Сбор данных по регулярно затопляемым территориям и прогнозирование результатов позволяют лицам и организациям, ответственным за принятие решений, оценивать каждую ситуацию отдельно и адаптировать предпринимаемые меры с целью снижения риска наводнений.

Устойчивое управление водными ресурсами в условиях изменяющегося климата, р. Темза, Великобритания: Проведение оценки воздействия климата на все меры, осуществляемые в бассейне реки, является шагом к разработке плана адаптации бассейна реки к климатическим изменениям.

Бассейновое планирование при активном участии заинтересованных сторон, бассейн р. Куараи, Бразилия: Специально созданный комитет способствует эффективному участию водопользователей и представителей гражданского общества в планировании и принятии решений, а также является предпочитаемой платформой разрешения конфликтов. Совместная разработка сценариев позволяет разработать решения, приемлемые для широкого круга сторон.

Общесекторная система знаний и исследовательская сеть для обучения, бассейн р. Окаванго, Ангола, Намибия, Ботсвана: В установлении научных и технических фактов, а также проведении трансграничного диагностического исследования участвовала ассоциация исследователей из государств, находящихся на берегах реки. Эта ассоциация продолжает свою работу и сейчас оказывает поддержку в сборе знаний, а также предоставляет обратную связь в процессе разработки политики.

Обобщенный опыт

Необходима адаптация импортированных практик управления водными ресурсами к местному контексту

Перенос практик управления водными ресурсами необходимо осуществлять с осторожностью: наиболее эффективные и инновационные практики одной системы необязательно окажутся оптимальными в условиях другой системы, так как социально-экологические процессы оказывают значительное влияние на эффективность ПП. Существующие политические, социальные, законодательные и организационные рамки, доступность информации, а также финансовый и экологический контексты регионов-получателей или речных бассейнов влияют на процесс внедрения ПП. Названные факторы могут оказывать влияние на определение потребности в новых практиках, на планирование внедрения, на перенос ПП, а также на результаты применения ПП. Названные аспекты могут в особенности стать причиной проблем, так как развивающиеся страны и страны с экономикой переходного периода обычно заимствуют практики управления водными ресурсами у более развитых стран с целью ускорения реформ в водном секторе страны. В этом случае различия - иногда значительные - в социально-политических условиях могут привести к низкоэффективному и неоднозначному процессу переноса практик.

Помимо отбора практик управления водными ресурсами и их адаптации к текущему экологическому контексту, конкретные социологические факторы - такие как существующая система управления водными ресурсами и форма социальной организации - являются ключевыми факторами для успешной реализации инновационных практик управления водными ресурсами. С точки зрения стратегического планирования также важны оценка интересов заинтересованных сторон и их фактический потенциал реализации ПП. Эти меры были учтены и реализованы в бассейнах африканских рек, относящихся одновременно к нескольким государствам (бассейн р. Лимпопо, бассейн р. Оранжевая-Сенку), что позволило всем затронутым государствам понять ситуацию их партнеров и установить прочную, прозрачную базу для принятия решений.

Необходимо проводить стратегическое планирование переноса и внедрения передовых практик

Хорошо спланированный, стратегический, постепенный перенос и реализация ПП позволяет избежать "шоковой терапии" и возможное искажение ПП, такой подход также позволяет снизить расходы, связанные с переносом ПП, и повысить эффективность их реализации. Системам управления водными ресурсами необходимо время для адаптации к новым практикам и практикам необходимо время для адаптации к существующим системам. В качестве одного из возможных решений можно рассматривать временные организации, которые будут накапливать потенциал для достижения целей ПП управления водными ресурсами. С этой точки зрения, существу-

ющие научные и технические сети могут стать “двигателями” изменений. Так, например, в бассейне р. Тисы в Венгрии в разработке плана управления деятельностью по ликвидации последствий паводков приняло участие неофициальное объединение экспертов, которые ранее через платформы заинтересованных сторон накопили опыт и знания в области адаптивного управления водными ресурсами. Необходимо аккуратно планировать временные рамки и финансирование реализации ПП, а также адаптацию ПП к существующему контексту, не забывая о том, что для получения результатов внедрения новых практик управления водными ресурсами необходимо время. Одной из причин, по которой мгновенные результаты недостижимы, может быть необходимость интеграции новых адаптированных правил или созданных организаций в существующие системы; до достижения полной эффективности могут пройти годы. Благоприятная обстановка и надлежащие административные ресурсы играют важнейшую роль в процессе интеграции ПП, но в большинстве случаев они будут постепенно создаваться и видоизменяться на базе существующего контекста.

Координация действий участвующих сторон и активное вовлечение заинтересованных сторон повышают эффективность внедрения передовых практик

Для реализации передовых практик управления водными ресурсами необходима координация действий участвующих сторон, имеющих разнообразные интересы. Четкое разделение компетенций и обязанностей позволяет избежать конкуренции, дублирования полномочий или пробелов, которые могут возникнуть в результате внедрения новых практик. Горизонтальная координация, например межсекторная координация, особенно важна, но и вертикальная координация разных уровней управления, включающая местный, бассейновый, региональный и национальный уровни, также имеет большое значение для эффективной реализации передовых практик. Перенос практик на национальном или бассейновом уровнях должен быть скоординирован с местными приоритетами, в том числе и потому, что согласие и поддержка исполнителей на местах является важной предпосылкой для успешной реализации новых практик. Принцип деятельности «снизу-вверх» эффективен для определения основных конфликтов и проблем на местном уровне. Эти проблемы и конфликты могут негативно отразиться на успешном внедрении новых практик управления, которое обычно осуществляется по принципу «сверху-вниз».

Кроме того, необходимо разнообразить механизмы и инструменты вовлечения заинтересованных сторон и установления сотрудничества. Принцип деятельности “снизу-вверх” используют, например, существующие организации и экспертные сети для проведения общественных слушаний, форумов, диалогов. Принцип деятельности, предусматривающий активное вовлечение сторон, позволяет повысить информированность о проблемах, связанных с адаптацией к изменению климата, и может позволить усовершенствовать отчетность местных властей путем вовлечения водопользователей в процесс принятия решений. В бассейнах рек Банг Паконг и Прахинбури в Таиланде процесс распределения воды происходит при активном участии затрагиваемых сторон. В рамках этого процесса происходит определение групп водопользователей и разработка системы принятия решений, которая включает проведение переговоров, заключение

соглашений, мониторинг и отчетность. Этот инструмент помог снизить количество конфликтов среди заинтересованных сторон, повысил эффективность водопользования, а также заложил основу адаптации к изменениям климата, путем обращения внимания на изменения в течении реки, внедрение солей, наводнения и засухи.

Внедрение передовых практик должно дополняться развитием потенциала для реализации передовых практик и последующей дополнительной поддержкой

Доступные ресурсы - административные, кадровые, финансовые и технические - являются организационной основой реализации новых практик. Таким образом, создание внутреннего потенциала для управления водными ресурсами подразумевает инвестиции в эти ресурсы и зависит от них. После внедрения новых практик управления водными ресурсами также необходима последующая дополнительная поддержка, для того чтобы отслеживать результаты внедрения новых практик с точки зрения адаптивного управления водными ресурсами и при необходимости корректировать дальнейшие меры. Помимо активного участия в процессах, проходящих на бассейновом уровне, местные сообщества и заинтересованные стороны должны получить полномочия для реализации передовых практик в управлении водными ресурсами. Это означает, что информированность населения на местном уровне должна быть повышена в сферах участия в принятии решений и конкретных действий. Информацию и знания об адаптивном управлении водными ресурсами, а также информацию о применяемых практиках управления необходимо распространять с определенной периодичностью. Необходимо создать органы самоуправления, а также органы, обеспечивающие реальной представительством и участие различных групп водопользователей, - например, Речные Бассейновые Организации (РБО).

Рекомендации

Целый ряд сторон участвует в переносе и реализации передовых практик управления водными ресурсами, в том числе органы власти, бассейновые организации, неправительственные организации, местные сообщества, международные спонсоры и исследовательские организации. Для усовершенствования управления водными ресурсами в контексте изменения климата названные стороны должны:

- **Тщательно оценить и проанализировать текущие биофизические условия и рамочные условия управления водными ресурсами; влиятельные задействованные стороны, текущие принципы управления водными ресурсами и культурные особенности могут оказывать влияние на реализацию передовых практик управления водными ресурсами.**
- **Рассмотреть возможность постепенной реализации новых практик управления водными ресурсами - в том числе временной и финансовый аспекты, так как до достижения полной эффективности практик может занять несколько лет.**
- **Обеспечить горизонтальную и вертикальную координацию между сторонами, напрямую и косвенно вовлеченными в реализацию новых практик управления.**
- **Задействовать заинтересованные стороны на ранних этапах переноса и реализации передовых практик с целью усиления их причастности и ответственности, а также обеспечения их поддержки на всех стадиях внедрения практик.**
- **Дополнить перенос и реализацию передовых практик управления водными ресурсами развитием потенциала, распространением информации и коммуникацией для обеспечения долгосрочной жизнеспособности системы.**

Выходные данные

Данная концептуальная записка была составлена организацией adelphi на основе следующих документов: Описание лучших практик, Инструменты для переноса знаний, а также Реализация адаптивного управления водными ресурсами, подготовленных в рамках проекта Twin2Go. Проект Twin2Go – Координация партнерств на пути к адаптивному управлению водными ресурсами – был разработан для проведения анализа и объединения исследований по адаптивному и интегративному управлению водными ресурсами по всему миру. Совместно с экспертами и заинтересованными сторонами из этих бассейнов в рамках проекта Twin2Go была сделана попытка понять сущность процессов, относящихся к политике и исследованиям адаптивного управления водными ресурсами в контексте изменения климата, и изучить, насколько их можно перенести в другие бассейны. Финансирование проекта Twin2Go осуществляется в рамках программы «Сотрудничество» Седьмой рамочной программы Европейской Комиссии с июня 2009 по сентябрь 2011 года.

На сайте проекта Twin2Go www.twin2go.eu можно загрузить:

- информацию о приведенных примерах, собранную в реестре лучших практик
- документы проекта Twin2Go за 2011 г., в том числе Описание лучших практик, концептуальные записки, Анкету речных бассейнов.

Координатор:

Профессор доктор Клаудия Паль-Востль · Университет Оснабрюка · Институт исследований экологической систем

Партнеры:

- Консалтинговая организация adelphi (Германия)
- Консалтинговая группа Antea group (Бельгия)
- Университет Чианг Май · Отделение социальных и экологических исследований (Таиланд)
- Консалтинговая и исследовательская организация DHI (Дания)
- EcoPolicy (Россия)
- Университет Йены им. Фридриха Шиллера · Отделение геоинформатики (Германия)
- Некоммерческий исследовательский институт VITUKI (Венгрия)

Контактная информация и более подробная информация о проекте:

E-Mail: info@twin2go.eu
www.twin2go.eu