



КАБРИ-Волга

Отчет D3

**САВРИ – Сотрудничество на больших реках:
Институциональная координация партнеров
в управлении экологическими рисками в
бассейне Волги**

**Управление экологическими рисками в бассейнах
больших рек:
Обзор современной практики в Европейском Союзе и России**

РЕЗЮМЕ

В Резюме отчета КАБРИ-Волга D3 “Управления экологическими рисками в бассейнах больших рек: обзор современной практики в Европейском союзе и России” представлены в обобщенном виде основные результаты аналитической части документа.

В нем содержатся основные результаты обзора современной практики, проблем и примеров их решения, связанных с управлением экологическими рисками в бассейнах больших рек Европы с акцентом на бассейне реки Волги, расположенном в европейской части России. Основное внимание уделено описанию современной практики в формировании институционального потенциала и координации действий заинтересованных сторон, направленных на снижении экологических рисков в бассейнах больших рек. Координация действий и развитие партнерства заинтересованных сторон рассматривается как один из инновационных инструментов по управлению водными ресурсами.

Резюме содержит как результаты оценок экспертов КАБРИ-Волга, так и конкретные примеры хорошей практики на территории Европейского союза и России, предоставленные партнерами проекта. В нем собраны примеры различных практических мероприятий, а именно что делается на практике для управление экологическими рисками в бассейнах рек - в рамках научно-исследовательских проектов, НИОКР, экспериментального моделирования, технических решений, оценки уязвимости, в рамках процесса принятия управленческих решений, программирования и планов действий, при применения экономических инструментов и стимулов, законодательных, административных и других институциональных и политических решений.

Резюме следует схеме построения отчета D3 и включает в себя три основных раздела:

- I. Комплексное управление водопользованием
- II. Снижение риска наводнений
- III. Институциональная координация и сотрудничество между заинтересованными сторонами¹

I. Комплексное управление водопользованием

1. Комплексное управление водопользованием представляет собой концептуальный подход к решению проблем водопользования, планированию и осуществлению практических действий...

Комплексное управление водопользованием (КУВ) представляют собой комплексный подход к решению проблем водопользования, планированию и проведению практических мероприятий, связанных с использованием водных ресурсов, а также защитой и сохранением таких ресурсов. В настоящее время существует целый ряд подходов и принципов, связанных с КУВ. Обычно в каждом подходе упор делается на три основных взаимосвязанных компонента: 1) сочетание экономического, социального и экологического аспектов использования воды, 2) межотраслевая координация и управление водопользованием, и 3) институциональные схемы на различном уровне. Институциональная координация и партнерства заинтересованных сторон является мощным инструментом в эффективном управлении водными ресурсами, напрямую связанным и базирующимся на КУВ.

¹ Перевод с английского языка на русский осуществлен Ильей Перевезенцевым.

Из очень широкой и сложной темы, посвященной комплексному управлению водопользованием, в основу обсуждения проекта КАБРИ-Волга на 1-й встрече экспертных групп в Нижнем Новгороде² легли несколько основных тем. Среди них: 1) управление качеством воды; 2) бассейновое управление, 3) мониторинг и обмен данными, 4) партнерства заинтересованных сторон в оздоровлении рек; 5) транспортная мобильность и незагрязняющая навигация по рекам. Все они являются структурными компонентами комплексного управления водопользованием в бассейнах больших рек.

Современная практика и связанные с ней проблемы, с которыми пришлось столкнуться при применении принципов КУВ, обсуждались экспертами стран ЕС и России. Акцент делался на обмене накопленным опытом в сфере комплексного управления водопользованием в бассейнах больших рек в странах Европы с особым упором на бассейн Волги. Сравнение существующей практики и уроков из нее как в отдельных странах, так и в процессе сотрудничества между ними свидетельствует об интересных результатах и помогает учиться друг у друга и перенимать практический опыт.

2. Стандарты качества воды в России очень высоки и иногда их сложно соблюдать ...

Регулирование качества воды в реках, стандарты качества воды и механизмы, используемые для контроля за их соблюдением является ключевым элементом комплексного управления водопользованием. В настоящее время стандарты качества воды в России очень высокие. В результате их очень сложно выполнять, и они часто нарушаются³. В противоположность этому практика стандартизации в ЕС и Бразилии делает упор на 1) создании системы стандартов, которые «соответствуют конкретной задаче», 2) дифференцировании стандартов в соответствии с различным функциональным использованием водного объекта, 3) обеспечении согласованности между стандартами, применимыми к различным водным сегментам, и 4) четком видении цели, которую необходимо достичь в долгосрочной перспективе, но установить реалистичные и достижимые промежуточные задачи («развивать достигнутые успехи, поскольку успехи стимулируют»). Важно двигаться шаг за шагом от мягких стандартов к более жестким.

Несмотря на то, что в России до сих пор остаются некоторые институциональные неопределенности относительно разделения ответственности и компетенции между различными правительственными органами в установлении стандартов и контроле за их соблюдением, система координации во многом схожа с практикой, применимой в ЕС. В России Госстандарт отвечает за установку стандартов качества воды, а за контроль за их соблюдением отвечают органы Санэпидемнадзора и Министерства природных ресурсов, а также их территориальные органы на местах. В большинстве стран ЕС одна организация отвечает за разработку и установление стандартов, тогда как органы, занимающиеся управлением водным хозяйством, отвечают за контроль выполнения задач, поставленных стандартами. Российская система стандартов в настоящее время претерпевает изменения, и необходимо обеспечить более эффективный контроль за выполнением норм, а также определить механизмы должной мотивации водопользователей по соблюдению стандартов.

² В данной главе приводятся основные выдержки из обсуждений, состоявшихся с участием трех экспертных групп КАБРИ (ЭГ): ЭГ1: “Экологическое оздоровление рек”; ЭГ3: “Природные ресурсы и их рациональное использование”; ЭГ4: “Река как средство сообщения для людей и товаров”.

³ Несмотря на то что, по отдельным параметрам, качество воды в реке Волга улучшается, и в целом оно выше, чем в отдельных реках ЕС (см., Отчет КАБРИ D2), качество питьевой воды все еще очень низкое.

3. Регулирование и управление сбросом сточных вод является неотъемлемой частью комплексного управления водопользованием...

Регулирование процесса сброса сточных вод считается одним из приоритетов для бассейнов многих рек, и имеет особую важность в деле улучшения или сохранения качества воды. Принцип платежей за сброс сточных вод является одним из экономических механизмов, применяемых в настоящее время многими странами. В России система платежей загрязнителем за сброс сточных вод (в допустимых пределах и за сверхнормативные сбросы) утверждена действующим национальным законодательством по охране окружающей среды. Недавно в это законодательство были внесены некоторые изменения – если раньше плата за сброс сточных вод перечислялась в специальные экологические фонды, то теперь она поступает в территориальный и федеральный бюджет. Сейчас 19% собираемых платежей идет в федеральный бюджет, а 81% переходит в территориальные консолидированные бюджеты субъектов федерации (примерно половина этой суммы поступает в местные бюджеты). Однако, применение данной системы на практике оказалось недостаточно эффективным для того, чтобы обеспечить стимулы для загрязнителей изменить свое поведение, перейти к инвестициям в модернизацию технологий и, соответственно, снизить уровни загрязнения.

Для сравнения: в Нидерландах на сброс сточных вод выдаются специальные лицензии. Размер платежей зависит от уровня загрязнения; за превышение лимитов приходится значительно переплачивать, а в случаях серьезных нарушений возбуждается судебное дело, и предприятие может быть закрыто. Платежи поступают в специальный фонд, который используется для того, чтобы а) предоставлять субсидии предприятиям для разработки/внедрения в практику усовершенствованных технологий, обеспечивающих снижение уровня загрязнения и б) финансировать надзор за соблюдением норм и мониторинг. В Нидерландах используется долгосрочный подход: загрязнители знают заранее, что налоги будут повышены в течение, например, десятилетнего периода. Четко прописана ответственность за осуществление контрольно-надзорных функций. В министерстве есть инспекция, которая оценивает функционирование органов, отвечающих за экологический контроль и надзор. Соответственно, голландская система основана на поэтапном подходе и стимулах к инвестициям в снижение загрязнения.

4. Принципы бассейнового управления становятся стандартею практикой в странах ЕС и в России ...

В странах ЕС и в России становится распространенной практикой, что обеспечение эффективного управления водопользованием строится на принципах бассейнового управления. Такие принципы все чаще и чаще применяются на практике. В ЕС Рамочная Водная Директива предписывает принципы бассейнового управления для всех стран и групп заинтересованных сторон, а также четко обозначает необходимость координации всех их действий в районе речного бассейна. Отдельные районы (округа) речного бассейна считаются основной единицей в схеме управления бассейном реки. Аналогичный подход принят и в России в результате разработки нового Водного Кодекса (подробнее, см. в Отчете КАБРИ D2). В России с недавних пор принципы бассейнового управления рек легли в основу программных мероприятий по управлению водными ресурсами. Например, этот подход применялся в программе Возрождение Волги и проекта ГЭФ по Днепру. Эти программы были построены на мощной и хорошо прооработанной научной базе; однако, реализация данных инициатив на практике была довольно слабой. Одной из проблем современности является то, что несмотря на попытки учета и интеграции в систему бассейнового управления конкретных социальных и экономических факторов, присущих данным речным бассейнам, учет их по-прежнему недостаточен при управлении водопользованием.

Совершенствование институциональных основ управления водопользованием в бассейне Волги жизненно необходимо. Согласно мнению экспертов, нужен институт, т.е. либо специальное бассейновое агентство или бассейновый совет с четким мандатом и ясными

обязанностями по управлению всеми аспектами водопользования, который бы одновременно обеспечивал четкую координацию как между различными заинтересованными сторонами, так и между различными уровнями государственной администрации. Практические уроки показывают, что вертикальная и горизонтальная координация и согласование практических действия отдельных административных органов имеет особую важность в вопросе оздоровления Волги. Здесь крайне необходимо развивать партнерства с активным участием местных властей и муниципалитетов. В настоящее время в рамках национальной институциональной системы придаются новые широкие полномочий муниципальным властям в бассейне Волги. Их участие в партнерских программах позволит перейти на аналогичные модели, применяемые во многих странах Европы, как например, в Германии, где муниципалитетам переданы серьезные полномочия и возложены гораздо большие задачи. При этом при наличии поддержки центрального правительства, муниципальные власти обязаны учитывать в своих действиях общественное мнение местного населения и решать его проблемы.

5. Регулярный мониторинг речных бассейнов и обмен данными являются предпосылками комплексного управления водопользованием...

В прошлом гидрометеорологический и экологический мониторинг в России был поставлен очень хорошо, что позволяло добиться высокой совместимости данных. К сожалению, эта развернутая сеть была разрушена в девяностые годы во время переходного периода. Необходимо восстановить многоуровневую инфраструктуру мониторинга в бассейне Волги. Сейчас отдельные компании (например, Лукойл, РАО ЕЭС) проводят собственные программы мониторинга в бассейне Волги: они зачастую оказываются основными собственниками получаемой информации и баз данных о состоянии окружающей среды, широкий доступ к которой зачастую ограничен для местной общественности и экспертов; одновременно существуют сомнения в их качестве и надежности. Государственные органы зачастую не проявляют готовность к обмену и распространению информации и данными. Во многих случаях обмену данными между различными организациями в России мешает ряд проблем (включая требование платы за информацию). Не все могут себе позволить покупать данные. Хотя Служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды является ведущим агентством, ответственным за сбор гидрометеорологических данных, лишь небольшая часть всех данных, собранных в бассейне Волги, действительно поступает в центры данных Росгидромета. В результате информация из различных регионов бассейна Волги оказывается фрагментарной, и бывает трудно составить полную картину того, что происходит в бассейне. Комплексное управление водопользованием может быть эффективно только в том случае, если оно базируется на прочной информационной основе, причем органы, занимающиеся управлением водопользованием, должны иметь неограниченный доступ к данным. В дополнение к этому следует предусмотреть меры по обеспечению обмена данными между всеми задействованными актерами. Более тесные отношения и координация должна быть установлена между службами мониторинга и теми, кто отвечает за применение результатов наблюдений при принятии решений в бассейне Волги.

В Нидерландах существует разрыв между лицами, разрабатывающими политику и принимающими решения, и учеными, которые создают и претворяют в жизнь программы наблюдений. Программы мониторинга жизненно необходимы, но их зачастую считают слишком дорогими. Обычно они специализируются на наблюдении за отдельными параметрами (качество воды, экология, химия), и за них отвечают различные органы. Почти все лица, принимающие решения, обычно считают, что объем собранной и предоставленной им информации чрезмерен по сравнению с тем, что им необходимо. В результате создается впечатление, что попусту тратятся значительные ресурсы (так называемый синдром «много данных – мало информации»). Исходя из этого, важно обеспечить 1) привлечение ответственных за принятие решений лиц к определению того, какие именно данные им нужны, и 2) простоту обработки данных и их «дружеский формат

по отношению к потребителю» и представления их ответственным лицам в понятном и сжатом виде.

6. В настоящее время распространение информации среди населения принимает обязательный характер в рамках комплексного управления водопользованием...

Донесение информации до населения является жизненно необходимым для обеспечения эффективного управления водопользованием. Связанные с качеством воды данные и информация о проводимых мероприятиях и существующих проблемах должны быть четкими и понятными для непосвященного, но этой цели очень сложно достичь. Примером тому может служить проведенное в Нидерландах исследование, в котором принимали участие представители населения и эксперты. Обе стороны попросили объяснить, как они понимают, что такое качество воды. Оказалось, что население и эксперты имеют совершенно различное восприятие терминологии качества воды, соответственно им было крайне сложно понять друг друга.

Обмен и распространение информации является принципиальным аспектом для мобилизации поддержки населения при проведении проектов оздоровления рек. В бассейне Волги население знает слишком мало о проблемах, связанных с качеством воды, рисками в сфере водопользования и проблемами управления. Частично проблемы возникают из-за ограниченности имеющихся механизмов, обеспечивающих доступ к требуемой информации. Представленная информация зачастую является предвзятой, поскольку отражает только подходы конкретной группы интересов. Далеко не всем интересны в деталях проблемы экологии, хотя в целом население недовольно состоянием окружающей среды. Население до сих пор отличается инертностью и полагается на правительственные действия и протекционизм. Необходимо установить тесные связи со средствами массовой информации и сделать всю информацию по качеству воды легкодоступной, понятной и открытой. Местные НПО могут оказать неоценимую помощь в решении имеющихся проблем.

7. Речной транспорт относится к основным водопользователям, а обеспечение судоходства на реках и повышение транспортной мобильности является первоочередной задачей комплексного управления в бассейнах рек....

Речной транспорт относится к основным пользователям водных ресурсов. Комплексное управление водопользованием в бассейнах рек предполагает межотраслевую координацию транспортных компаний с другими водопользователями, развитие судоходства и повышение транспортной мобильности для людей и товаров, обеспечение пригодности рек для судоходства и соблюдение экологических требований. Результаты обсуждения действующих мер и существующих проблем в сфере водного транспорта в бассейне Волги свидетельствуют о следующих потребностях: 1) улучшение ситуации с транспортной мобильностью в городах, 2) разработка единого Волжского Генерального плана действий «Мобильность 2010», 3) создание механизма координации пассажирских и грузовых перевозок, и 4) уменьшение загрязнения воды. Например, согласно экспертным оценкам, среди приоритетных проблем, связанных с экологическим влиянием речного транспорта на бассейн Волги, является контроль загрязняющих сбросов с судов, включая разливы нефти, улучшение ситуации с транспортировкой опасных грузов по водным путям, развитие программ модернизации флота, контроль загрязняющих сбросов с малых судов

Волга, а также другие реки ее бассейна являются естественными преградами для городской транспортной мобильности. Однако они также имеют значительный потенциал для того, чтобы быть интегрированными в качестве важных транспортных путей в Систему общественного городского транспорта. В качестве новаторского примера может служить система водных такси, реализуемая в настоящее время в Роттердаме в рамках инициативы CIVITAS ЕС. Однако необходимо учитывать, что реки Волжского бассейна в течение нескольких месяцев в году остаются скованными льдом. Современный уровень

координации транспортной мобильности внутри бассейна крайне низок. Нет ни комплексного плана повышения мобильности, ни органа, способного разработать Генеральный план действий «Мобильность» для всего бассейна. Одновременно с этим требуется координация между отдельными направлениями водной политики и отдельными территориальными единицами. К дополнительным мерам по упрощению процесса разработки можно отнести: устранение разобщенности полномочных органов, постановку четких целей, лоббирование на национальном уровне; планы по принципу «Матрешка» и увеличение политического веса. Также необходим механизм координации для пассажирского и грузового транспорта. Комбинированный транспорт или, в более общем понимании, смешанный транспорт имеет огромный потенциал по расширению возможностей грузовых перевозок и уменьшению пробок. В Европе существует множество инновационных проектов такого рода. Например, исследовательский проект ЕС *ALSO-Дунай* нацелен на стимулирование использования речного транспорта, являющегося ключевым видом смешанной сквозной транспортной цепочки.

8. Федеральная программа Возрождение Волги была уникальным примером координации усилий многих актеров, направленных на улучшение экологической ситуации в бассейне...

Программа Возрождение Волги, осуществляемая в 1998-2004 годы, попала в число наиболее важных национальных программ, направленных на улучшение экологической ситуации и обеспечение устойчивого развития в бассейне Волги. Она принесла успех в практическом плане, опробовав инструменты координации и партнерства заинтересованных сторон. Особенно, ярко проявилось взаимодействие между учеными и практиками. Она стала результатом и совместных действия субъектов федерации, расположенных в бассейне Волги. Среди участников программы были 39 субъектов федерации, около 11 министерств и ведомств, и свыше 60 исследовательских учреждений и организаций. В Волжских регионах были открыты аналогичные региональные программы. Она основывалась на комплексном управлении водопользованием, межотраслевой и разноуровневой координации в рамках всего бассейна. В программу входили 10 основных направлений деятельности, разбитых на подпрограммы, а также целый набор перспективных количественных показателей по экологическому оздоровлению в бассейне Волги. Несмотря на досрочное завершение программы (вместо 2010 года, как было изначально запланировано), ряд ее подпрограмм продемонстрировал отличные результаты в плане улучшения экологической ситуации и решении проблем по защите окружающей среды. Например, в период 1995-2002 год выбросы сточных вод в бассейне Волги уменьшились на 15% благодаря предпринятым мерам (были введены в строй порядка 54 водоочистных сооружения). Однако, частично, это, конечно, вызвано промышленным спадом в регионе вследствие экономического кризиса в стране. Эксперты оценивают программу как уникальный для России пример бассейновой координации с хорошо проработанной научной основой. Вместе с тем, указывается и на серьезные просчеты с реализацией на практике ее конкретных мероприятий, причиной которых, во-многом, стали финансовые и институциональные проблемы. Несмотря на то, что успех программы обусловлен сочетанием удачных и провальных моментов, она рассматривается как отличный урок на будущее, который следует учесть при планировании и координации экологического оздоровления в бассейне и развитии восходящих (местный уровень-регионы-центр) инициатив в этой сфере. Действительно, программа Возрождение Волги помогла создать общее представление о существующих проблемах в области координации и отыскать средства для их решения.

9. Восемь лет междисциплинарных исследований в рамках двустороннего проекта Волга-Рейн позволили получить важные результаты для комплексного управления водопользованием в бассейне Волги...

Проект Волга-Рейн, 1998-2006 стал совместным российско-немецким исследованием, поддержку которому оказали Федеральное министерство образования и науки Германии

и Министерство промышленности, науки и технологий Российской Федерации. Массовое антропогенное вмешательство превращает бассейн Волги в крайне сложную и уязвимую систему, и конфликты между заинтересованными сторонами, органами, отвечающими за водопользование, охрану водных ресурсов и экономическое развитие неизбежны. Проект делает упор на качество воды и ее количество в бассейне Волги. Важным результатом проекта должны стать концепции по комплексному управлению бассейном реки и устойчивое использование природных ресурсов в бассейне Волги, а также обмен технологиями и создание институционального потенциала. Для проверки того, подходит ли очередная концепция для применения на разных реках, на Рейне проводятся параллельные исследования. Проект разделен на семь подпроектов: 1) влияние густонаселенных районов и плотин на качество воды и подачу питьевой воды в Нижегородский район, 2) количество отложений и природа загрязняющих веществ, накапливающихся в отложениях, 3) количественный подсчет эрозионных выбросов нутриентов и разработка принципов землепользования, 4) гидродинамическое-цифровое моделирование на базе ГИС для моделирования течений в реке Волга, 5) гидрологическое моделирование бассейна для прогнозирования течений и переноса загрязняющих веществ по речному руслу, 6) эксплуатация волжского каскада: выработка электроэнергии и экология, и 7) создание концепции гидравлических структур для совершенствования операционной безопасности. Обмен и использование опыта и результатов рассматриваемых ниже проектов IKoNE и DSS-Эльба является составной частью этой совместной инициативы.

10. Европейский опыт показывает, что отраслевая координация и сотрудничество заинтересованных сторон являются обязательным условием успешного комплексного управления водопользованием...

На практике, такие инструменты, как координация и партнерство находят все большее применение на различных административных уровнях. Например, в Германии федеральное правительство и местные власти (города, муниципалитета, округа) отвечают за контроль над исполнением норм и правил водопользования. Администрация по водным ресурсам федеральной земли Баден-Вюртемберг⁴ на практике реализует комплексный подход к управлению водопользованием. Проект IKoNE «Интегрированная концепция водосборной территории реки Некар», принятый к реализации в 1999 году, является хорошим примером административных действий в плане обеспечения интеграции и координации между различными направлениями деятельности по управлению водопользованием в рамках бассейна одной реки. Проект IKoNE координирует все мероприятия, связанные с рекой, включая: (1) судоходные характеристики реки, (2) структура русла, (3) защита от наводнений, с остальными местными планами регионального развития и сочетается с мерами в других отраслях. Проект проводится в бассейне реки Некар – крупнейшей реки этой федеральной земли⁵, причем примерно половина ее населения проживает в пределах бассейна этой реки.

Применяемый подход основан на развитии сотрудничества между различными заинтересованными сторонами на территории бассейна и создании между ними партнерских отношений. Он также формирует в рамках бассейна сеть актеров, задействованных конкретными действиями и в управлении водными ресурсами в пределах всей водосборной территории реки Некар. Задача состоит в том, чтобы сохранить и улучшить реки и их бассейны как места для расселения и важные элементы ландшафта, а также как существенные природные факторы для ведения бизнеса. Проект IKoNE рассчитан на граждан, промышленность и коммерческие круги, ассоциации и

⁴ Федеральная земля Баден-Вюртемберг в Германии является одной из 16 федеральных земель. Она подразделена на 4 региональных округа, каждый из которых имеет собственные органы региональной власти. Город Штутгарт является местом, где расположено окружное правительство, окружные департаменты и представительство региональной власти.

⁵ Некар – крупнейшая река, текущая от истоков к устью по территории земли Баден-Вюртемберг, ее водосборная площадь составляет порядка 14 000 км²

представителей власти. Он формулирует и объединяет многочисленные цели по управлению рекой в конкретные программы действий. Они включают четко сформулированные меры и планы мероприятий, которые направлены на сбор базовой информации. Представление информации имеет особое значение в проекте IkoNE и нацелено на придание убедительности всем мероприятиям по управлению водными ресурсами. Тем самым проект стремится повлиять на поведение партнеров и завоевать их доверие, переходящее в сотрудничество.

11. Среди наиболее сложных текущих задач можно выделить необходимость довести научные знания до властных структур в наиболее понятном виде...

Инициатива Эльба DSS - *Создание Системы поддержки в принятии решений в интересах бассейна реки Эльба* имеет те же самые задачи. Поскольку методология и инструменты, используемые при комплексном управлении бассейном реки, не так уж многочисленны, Немецкий федеральный институт гидрологии (BfG) начал проект «Создание универсального инструмента по управлению речными бассейнами». Целью проекта является разработка прототипа системы поддержки в принятии решений, которая помогала бы лицам, ответственным за управление водопользованием, в создании эффективной стратегии устойчивого управления бассейном Эльбы. Это сделано в попытке предоставить информацию административным органам и ответственным лицам о взаимодействии природных и антропогенных факторов в рамках бассейна реки. Ключевым моментом проекта является сочетание моделей процессов и данных из различных научных источников, объединенных в интегрированную систему. Управление водопользованием в рамках бассейна реки представляет собой сложную задачу и требует обеспечения координации и взаимодействия сразу нескольких составляющих. Формат DSS включает в себя: 1) качество воды и уменьшение источников загрязнений, 2) защита от наводнений и управление рисками, связанными с наводнениями, 3) экологическое состояние пойм, 4) пригодность реки для судоходства. Также во внимание приняты разнообразные внешние факторы, например, такие как изменения климата, сельскохозяйственная политика и демографический рост. Пробная версия проекта DSS была завершена в 2005 году, а ее результаты были представлены властям. Это очень удобный инструмент для оказания помощи в принятии решений, который позволяет пользователю оценить влияние выборочных мер и рассмотреть альтернативные решения. Система удобна в работе и направлена на практическое применение, поскольку сам процесс создания DSS был основан на принципе участия, т.е. учете требований возможных пользователей, среди которых оказались местные власти, природоохранные организации и другие актеры. DSS имеет модульную структуру, так что отдельные элементы могут быть запросто заменены или добавлены. Формат этого проекта применяется и в бассейне Волги; уже создана программа DSS для реки Ока.

12. Особые режимы защиты водных ресурсов в прибрежных зонах входят в комплексное управление водопользованием в бассейне...

В России новые методы управления водопользованием предполагают создание специальных режимов для прибрежных зон, которые имеют особую привлекательность для жилищного строительства, экономического развития и создания развлекательных комплексов. Эти режимы стимулируют меры по защите водную среду и сохранению водные ресурсы в пределах бассейна. Среди применяемых средств можно упомянуть зонирование территории прибрежных полос, особые нормы и положения относительно защиты водных ресурсов, включая ограничения и запреты на определенные виды деятельности, ввод жестких территориальных границ для водоохраных зон вдоль берегов водоемов, а также планирование землепользования и защита от наводнений. Особые режимы для прибрежных зон оговорены в Водном Кодексе, Земельном Кодексе и нормативах городского планирования. Часть городов России, включая расположенные в бассейне Волги, а именно Нижний Новгород, Казань, Самара, Пермь, получила неоценимый опыт в разработке строительных нормативов, реперофилировании землепользования и создании особых режимов для прибрежных зон внутри городской

территории. При этом схемы комплексного управления водопользованием используются для оздоровления и развития прибрежных зон.

II. Снижение риска наводнения

13. Проект КАБРИ-Волга построен на подходе, сочетающем защиту от наводнений, действия в чрезвычайных ситуациях и программы реабилитации...

Наводнения являются природными явлениями, которые происходят регулярно, но они превращаются в бедствие только при взаимодействии с человеческим обществом. В большинстве случаев природные факторы являются основной причиной катастрофических наводнений. Однако антропогенное вмешательство привело к изменению природных характеристик сильных наводнений. Недавние катастрофические наводнения в Западной Европе и в США показали, что действия человека и традиционные инженерные сооружения могут привести к увеличению частоты сильных наводнений, а также к отрицательным последствиям для экономики и человека. Вмешательство человека, особенно в виде выбора типов землепользования и инженерных сооружений, является ключевым фактором, обуславливающим воздействие и масштабы средних и малых наводнений. Существует два различных подхода к борьбе с наводнениями. Первый – это рассмотрение наводнений в качестве произвольно возникающего природного бедствия, и соответственно реакция на него только в виде борьбы с чрезвычайными ситуациями. Альтернативный метод, которому отдается предпочтение в рамках проекта КАБРИ-Волга, состоит в том, чтобы признавать наводнения в качестве регулярно повторяющиеся явления, и принять предвосхищающие действия и стратегический подход. Такой подход включает сочетание мер по смягчению последствий с кризисным реагированием и реабилитацией пострадавшего населения и территорий наряду с использованием принципа снижения риска природных бедствий в рамках стратегии устойчивого развития. Чисто технический подход, включающий в себя возведение дамб и плотин, не является в полной мере достаточным для обеспечения безопасности людей в долгосрочной перспективе. Рекомендуется интегрировать и рассматривать, одновременно, а не последовательно, структурные и неструктурные меры. Координация, интеграция и пакетирование целого набора принципов ответного реагирования, мер и инструментов имеет жизненно важное значение в борьбе с наводнениями.

14. Местное население следует тщательно готовить к предстоящему наводнению, а не пугать им...

В настоящее время все больше людей осознает, насколько важно увеличить информированность населения, в частности среди жителей районов, подверженных риску затопления. Местное население должно быть подготовлено к тому, каким образом им предстоит действовать в случае природных катастроф. Оно должно стать активной действующей силой, привлекаемой к проводимым операциям на всех этапах устранения последствий наводнения. Опыт показывает, что обмен информацией на всех уровнях, сотрудничество местных властей с населением в деле разработки стратегий комплексной защиты от наводнений имеет колоссальное значение. Участие населения особенно хорошо развито в Нидерландах, где образ жизни и восприятие риска всегда учитывались в подходах к комплексному снижению риска наводнений и уязвимости к наводнениям. В противоположность этому, в России, несмотря на богатый опыт и традиционные знания местного населения, опыт взаимодействия между властями и местным населением практически отсутствует. Предотвращение ущерба, связанного с наводнениями, требует продуманного, нацеленного, комплексного взаимодействия и сотрудничества различных представителей администрации и общества. Помимо предупреждения населения об опасности и повышения степени информированности о наводнениях, одним из ключевых моментов является регулярное поддержание и обслуживание инфраструктуры, что

позволит увеличить безопасность населения в жилых районах, подверженных риску наводнений.

15. Как правило, крупные города лучше защищены от наводнений, чем небольшие населенные пункты...

Имеющийся опыт показывает, что во всем мире крупные города лучше защищены от наводнений, чем небольшие населенные пункты, так что особое внимание следует уделять проблемам, с которыми сталкиваются жители сел и небольших деревень. Практический опыт, накопленный в небольших городках Греции, является иллюстрацией методологии борьбы с наводнениями, основанной на многоцелевом планировании в условиях действующего риска. Координация различных вариантов принятия решений приобретает особую важность. Так например, альтернативные структурные и неструктурные решения по ликвидации последствий проходили специальный анализ для обеспечения защиты населенных районов и важнейших общественных сооружений от сильных наводнений, которым подвергся городок Гераклион на острове Крит (в 1994 году там произошло сильнейшее по разрушительной силе наводнение). После этого ужасного события Организация по развитию Восточного Крита (OANAK) профинансировала научный проект, проведенный Университетом Аристотеля в Тессалониках. Анализ рисков для инженерных сооружений и многоцелевое принятие решений считаются инструментами для (1) защиты от сильных наводнений в небольших населенных пунктах, и (2) управления поймой на уровне водосборной территории. Делается определенная разница между защитой от наводнений на местном уровне и планированием операций на уровне водосборной территории. На местном уровне меры защиты основаны на традиционных подходах, включающих в себя гидравлическое и гидрологическое моделирование двумерных нестабильных течений. На уровне водосборной территории используется многокритериальный компромиссный подход для осуществления выбора между несколькими вариантами. Путем сочетания трех структурных решений, исследуются пять основных альтернатив. Ниже приводятся основные цели при классификации этих альтернатив: а) расходы и преимущества, б) риск неудачи, в) влияние на окружающую среду и г) влияние на социум. Альтернатива, звучащая как «регулирование нижней части реки + сеть противопаводочных водохранилищ на притоках для защиты от наводнений с повторяемостью раз в 30 лет» оказалась наиболее приемлемой с учетом всех поставленных целей. Такая методология применима к различным речным бассейнам.

16. Надежные системы прогнозирования наводнений являются важным элементом в снижении риска наводнений на практике...

Недавние сильные наводнения в Европе показали, насколько важно иметь надежную систему прогнозирования наводнений. Она является неотъемлемым элементом системы снижения риска наводнений и играет особую роль в обеспечении безопасности людей в зонах, подверженных наводнениям. Приводится пример европейской системы прогнозирования наводнений (EFFS). Она направлена на расширение возможностей национальных гидрометслужб по прогнозированию наводнений за 4-10 дней, тогда как обычно время предупреждения составляет 0-3 дня. В результате предупредительные меры могут быть приняты заранее, население в зоне риска получает предупреждения, противопаводковые водохранилища опустошаются, готовятся к действию службы экстренного реагирования. Результатом работы EFFS является вероятностная оценка риска выхода реки из берегов на n-дней вперед ($n < 10$) для всей Европы с разрешением 5 км. Результаты могут обновляться по мере уменьшения времени подготовки прогноза. Проект EFAS имеет глубоко проработанную научную основу, он проводится Совместным научно-исследовательским центром ЕС ISPRA, Италия, и пока находится в стадии опытной разработки. Модель была испытана для прогнозирования наводнения 1995 года на реке Мез; моделирование ситуации проводилось в два этапа. Прогнозы позволяют достичь отличной степени точности для времени подготовки в 5 дней, и дают представление о вероятности возникновения экстренного события. Система имеет

модульную структуру и позволяет применять ее к различным водным бассейнам. В эту же систему можно интегрировать другие гидрологические модели с описанием местных гидрологических условий.

17. Индикаторы для оценки глобальной и местной уязвимости населения перед наводнениями и возможностей его защиты необходимы для эффективного снижения риска наводнений...

Разработка, испытание и применение индикаторов, которые оценивают уязвимость перед наводнениями и возможности защиты населения от наводнений важны для принятия мер по эффективному снижению риска чрезвычайных ситуаций. Приводятся некоторые теоретические положения относительно индикаторов уязвимости, а также на конкретных примерах показаны результаты их применения на практике. Индикатор уязвимости можно определить как оперативное представление характеристики или качества системы, способное дать информацию о подверженности, возможностях преодоления и устойчивости элемента в зоне риска к влиянию даже нечетко выраженного события (наводнения), имеющего природное происхождение. Практическая польза от индикаторов определяется успешным выявлением, пониманием уязвимостей относительно риска наводнения и другими сопутствующими факторами. Они необходимы ответственным лицам для реализации принципа «применение знаний на практике». Опыт показывает, что одним из наиболее сложных аспектов в измерении уязвимости, является сбор подходящих данных. Разработка индикаторов уязвимости занимает много времени, процесс состоит из нескольких этапов – от определения задач, объема работ, критериев выбора, набора необходимых индикаторов до анализа результатов действия индикатора и его эффективности.

В последние пять лет началась реализация важных инициатив и научных проектов по оценке риска и уязвимости на глобальном, национальном, региональном и местном уровнях. Обсуждаются два подхода с тем, чтобы дать общее представление применяемых концепций. Первый – это Показатель риска бедствия (DRI), разработанный ПРООН для глобального уровня. В противоположность ему второй подход направлен на определение уязвимости и риска на местном уровне и осуществляется в рамках программы Технической кооперации в Германии (GTZ). DRI основан на количественном подходе, который позволяет проводить сравнения между странами путем построения показателей на основании количества смертельных случаев; он имеет глобальный охват и разрешение на уровне стран. DRI используется в случаях оценки последствий наводнений, землетрясений и циклонов. GTZ показывает риск стихийного бедствия на местном уровне на основании различных переменных. Показатель риска на уровне отдельных поселений, разработанный GTZ, должен определять уязвимость и возможности населенных пунктов и местного населения по управлению и преодолению природных бедствий, включая наводнения. Схема BBC (Bogard\Birkman\Cardona) учитывает различные виды уязвимости в социальной, экономической и экологической сферах. В Европе и России, включая сельские районы бассейна Волги, она находится на начальном этапе применения.

18. Защита от наводнений и контроль за риском наводнений требует высокой степени координации и является одним из ключевых элементов комплексного управления водопользованием...

Обсуждаются современные практики по защите от наводнений и борьбе с ними, осуществляемые Администрацией по водным ресурсам федеральной земли Баден-Вюртемберг, Германия. В данном случае ярко проявляется потребность в (1) тесной институциональной координации и сотрудничестве заинтересованных сторон в снижении риска наводнений, и (2) борьбе с наводнениями в рамках комплексного управления речным бассейном. Применяемые этой региональной немецкой администрацией меры и инструменты основываются на опыте, извлеченном из предыдущих катастрофических наводнений. Они предполагают, что приоритетные цели должны заключаться в уменьшении ущерба от наводнений, без попыток оказания влияния на природные

явления. Эта задача имеет более сложный характер, чем гидравлическое проектирование, предполагающее использование технических сооружений для защиты от наводнений. Предотвращение ущерба от наводнений требует организованных, хорошо продуманных действий и тесного сотрудничества множества различных партнеров - от администрации, до местной общественности. Применяются три скоординированных субстратегии: 1) мероприятия в районах, подверженных наводнениям (контроль землепользования и вододержание), 2) технические сооружения для защиты от наводнений (дамбы, плотины, противопаводковая защита на реках и т.д.) 3) предотвращение ущерба от наводнений (изменение конструкции зданий и строений, подготовка к наводнениям и предотвращение риска посредством страхования).

В 2000 году немецкое Министерство окружающей среды и транспорта создало междисциплинарную рабочую группу (представители органов по борьбе со стихийными бедствиями, муниципалитетов, ассоциаций ландшафтного планирования, промышленных палат, органов управления водопользованием, страховых компаний), деятельность которой, оказалась весьма успешной в Баден-Вюртемберге. В кратчайшие сроки было решено, что необходимо создать карты районов, где имеется опасность затопления. Они стали основой разработки предупредительных планов на региональном и муниципальном уровне, а также планов борьбы с наводнениями, что позволило обеспечить защиту человека и имущества, общественных и промышленных сооружений, расположенных в районах, подверженных затоплению. Информация должна быть представлена в форме, легко понятной для населения. Эта же группа разработала «Программу из 11 пунктов предотвращения ущерба от наводнений» и «Указания по работе в условиях наводнений и по созданию стратегий предотвращения ущерба от наводнений». В 2003 году Ассоциация управления водопользованием Баден-Вюртемберга совместно с федеральными властями основало Партнерство в условиях Наводнений для обмена опытом в области «Предотвращение ущерба от наводнений» между городами, муниципалитетами и ассоциациями водопользователей с акцентом на повышение информированности об опасности наводнений среди ответственных лиц и населения. Планы действий по защите от наводнений должны составляться совместно муниципалитетами и силами гражданской обороны для координации действий всех заинтересованных сторон по защите от наводнений и предотвращению наводнений в водосборном бассейне.

III. Институциональная координация и сотрудничество между заинтересованными сторонами

19. На практике оказывается, что бассейновое управление на Волге имеет характер «многослойного институционального пирога», что затрудняет управление водными ресурсами ...

Пока что применение принципов бассейнового управления (БУ) сталкивается с рядом весьма серьезных трудностей на Волге. *Гидротехнические* проблемы тесно переплетаются с институциональными проблемами *управления*. Более того, использование на практике принципов бассейнового управления требует координации в рамках более широкого контекста устойчивого социально-экономического развития волжских регионов. Тем самым БУ превращается в сложную междисциплинарную проблему. Оно представляет собой и *многослойную институциональную* проблему, которая корнями глубоко уходит в национальный институциональный контекст.

Существующая структура государственной власти, распределение/координация природоохранных функций по вертикали и горизонтали между отдельными органами в волжском бассейне «перехлестываются» с применением принципа БУ. Имеющаяся система, состоящая из четырех бассейновых водных управлений накладывается на существующую административную систему, в частности природоохранные органы федеральных округов (Приволжский, Центральный, Южный, Северо-западный). Кроме того, отмечено и «пересечение» с еще одним слоем власти, а именно с системой 39 субъектов федерации Волжского бассейна, в каждом из которых есть структурные

подразделения, в компетенцию которых входит управление экологическими рисками на «своем отрезке» Волги. Отсутствие эффективной координации по вертикали (местный – региональный – федеральный уровни) является пока серьезным препятствием для комплексного управления водопользованием. В то же время известно, что отсутствие четкого разграничения функций и компетенций между отдельными органами является лучшим способом уйти от любой ответственности и запутать ситуацию на стадии практических действий. Принцип «один речной бассейн – один управляющий орган – одна программа» был обозначен экспертами как наиболее важный для эффективного управления водопользованием. Дополнительные надежды на решение проблем связаны с новым Водным Кодексом, вступающим в силу в 2007 г., и предстоящей административной реформой управления водопользованием. Тем не менее, вновь вводимая система бассейновых советов накладывается на действующую административную систему органов бассейнового управления: недостатком является то, что в рамках новой институциональной схемы *бассейновое управление* по-прежнему пересекается с *административным управлением* внутри одного и того же бассейна.

20. Многие экологические программы с продуманным дизайном и отличными целями были приостановлены в 1990-х годах в России по причине проблем по их реализации ...

Не только программа Возрождение Волги (закрытая в 2004 году), но и многие другие важные государственные экологические программы были приостановлены в России за последнее десятилетие. Несмотря на важные задачи, их реализация оказалась на очень низком уровне. Основные причины недостатков обычно крылись не в структуре программ, а открывались на стадии реализации. Они были связаны с управлением программами и механизмами координации, применяемыми на практике. Хотя программа Возрождение Волги основывалась на принципах бассейнового управления, желаемых результатов достичь не удалось. Опыт показал наличие существенных проблем с координацией. Выявились серьезные проблемы координации между различными уровнями по вертикали. Пробелы в механизмах координации распределения ресурсов оказались слишком большими, ключевым же моментом стало недостаточное финансирование программы на этапе ее реализации. Коррупция и нецелевое использование средств стали главным барьером на пути к успеху; в этом контексте контроль за расходованием средств имеет особое значение, равно как и прозрачность всех действий и целевое управление. Мобилизация регионального и местного потенциала и ресурсов необходимы; широкие перспективы появляются с разработкой и применением новых схем и механизмов вертикальной координации в рамках так называемых «приоритетных национальных проектов». В то же время, проблемы с финансированием и распределением средств являются общими для многих стран Европы, и зачастую оказываются не просто техническими, а скорее политическими проблемами. Недостатки в реализации экологических программ в России стали следствием серьезных экономических и социальных проблем, связанных с переходным периодом 90-х годов. Сочетание недавних результатов национальных социально-экономических реформ с нововведениями в водном и природоохранном законодательстве должно оказать существенную помощь в решении проблем реализации программ и координации действий в бассейне Волги.

21. Формирование эффективной системы взаимодействия внутри треугольника «государство-бизнес-гражданское общество» является важным моментом в управлении водопользованием и охраной водных ресурсов России ...

Для России, в целом, сфера создания эффективной системы взаимодействия государства-бизнеса-населения представляет собой *terra incognita*, и нужно добиться очень многого, поскольку существующие механизмы координации в действительности слабы. Сюда относится совершенствование институциональных рамок, включая законодательство, организационные структуры, механизмы стимулирования, специальные программы, координацию политики по распределению финансовых ресурсов, инструменты и методы поддержки формирующихся партнерств между заинтересованными сторонами и т.д. В настоящее время правительство Российской

Федерации делает особый упор на создание новой схемы взаимодействия с деловым сообществом. Консолидация ответственности деловых кругов в сфере охраны окружающей среды имеет особое значение для Волжского бассейна. Среди важнейших задач — изменение существующих механизмов охраны природы с целью преодоления проблемы, заключающейся в том, что только современные и быстро развивающиеся предприятия заинтересованы в соблюдении действующих нормативов по охране окружающей среды и выполнении принципа «загрязнитель платит», использовании новых экологически чистых технологий, стандартизации своей продукции и создании имиджа «экологически чистой» компании. Одновременно с этим многие проблемы современности связаны с загрязнителями из числа малых компаний, муниципальных предприятий и служб водоснабжения. Проблема заключается в том, каким образом поощрить и интегрировать малые и средние компании в программу сохранения и защиты водных ресурсов. К сожалению, в России правительство предоставляет предприятиям слишком малый стимул для проведения экологических мероприятий или перехода к взаимодействию с НПО в области защиты окружающей среды. В результате агрессивный имидж бизнеса является эталоном в теперешнем взаимодействии между бизнесом и гражданским обществом, и эта ситуация будет сохраняться до тех пор, пока государство не введет новые институциональные рамки способствующие развитию партнерств в этой области.

22. Важность партнерских отношений бизнес-общество в Волжском регионе растет...

Сегодня все большее внимание уделяется построению партнерств между гражданским обществом и бизнесом. Некоторые, особенно крупные, компании в бассейне Волги выполняют «социальные функции», которые можно сочетать с «экологической ответственностью». Они частично покрывают расходы своих сотрудников по оплате жилья, медицинского обслуживания, отдыха, образования; Аммофос, например, помимо выполнения прочих социальных обязательств, поддерживает центр «Дрозд: дети России здоровы». Такая практика социальной поддержки широко распространена среди компаний на Западе. К сожалению, специальные благотворительные фонды, в последние годы созданные в России некоторыми крупными компаниями, обычно не включают вопросы окружающей среды в свою повестку дня (исключение составляет Фонд Вернадского, поддерживаемый Газпромом), а некоторые из них напрямую участвуют в решении в основном политических вопросов. Налаживание регулярных и стабильных партнерств между группами гражданского общества и бизнеса является перспективной областью и содержит большой потенциал для устойчивого развития Волжского бассейна. Некоторые экологические НПО, которые ведут активную деятельность в Волжском бассейне (например, Дронт из Нижнего Новгорода), ищут свои ниши для налаживания сотрудничества и выявления общих интересов с деловым сообществом в бассейне. Такой подход основывается на вере в то, что «бизнес способен улучшить окружающую среду» изменив свое поведение, тогда как экологические НПО способны помочь бизнесу изменить свое поведения и проявлять большую экологическую сознательность.

23. Экологическое сознание и действия местного населения действительно имеют серьезное значения для возрождения Волги...

Хотя укрепление экологического сознания населения было среди приоритетных направлений экологических реформ, инициированных в России в девяностые годы, экологическая сознательность населения все еще находится на низком уровне, и экология спустилась в самые нижние строки списка приоритетов местной общественной повестки дня. Несмотря на активную деятельность отдельных экологических НПО в Волжском регионе, в целом, они не так развиты как в странах ЕС. В этих условиях мобилизация общественности и групп давления для решения задач по защите водных ресурсов считается здесь перспективным инструментом на ближайшее будущее.

Постепенно развиваются новые схемы взаимодействия между экологическими НПО и органами власти. Например, хотя Дронт иногда рассматривается как организация, находящейся в оппозиции правительству, она развивает сотрудничество с властями и, в частности, с региональными экологическими органами. Особую важность приобретает налаживание диалога между населением и органами власти в волжских регионах, а имеющийся опыт свидетельствует о том, что взаимодействие с гражданским обществом оставляет желать много лучшего (см. КАБРИ-Волга Отчет D2). Среди насущных проблем – обеспечение подотчетности и прозрачности местных органов власти перед местным населением в области решения экологических проблем. Создание институциональных возможностей для регулярного взаимодействия властей с общественностью, поиск средств для расширения общественного участия в принятии решений и экологических программах относятся к перечню неотложных задач, требующих участия государственных чиновников.

24. Дорожные карты в сотрудничестве Евросоюз-Россия подразумевают создание партнерств и обучению друг у друга на основе имеющегося опыта...

Считается, что ЕС может стать важной заинтересованной стороной, оказывающей воздействие на процесс принятия решений по снижению экологических рисков в Волжском бассейне. Сотрудничество между волжскими регионами и их аналогами в Европе и создание партнерств «близнецов» приобретает все большую актуальность, о чем свидетельствуют проекты Видение Волги и Волга-Рейн. Последний внес важный вклад в конкретные аспекты решения проблем половодья на Волге и на ее притоках, в гидрологическое моделирование Волги и оценку донных отложений. Начиная с весны 2005 года были инициированы Дорожные карты в сотрудничестве между ЕС и Россией. Существует мнение, что общее экологическое пространство должно находиться в центре внимания специальной дорожной карты. Оно не должно быть расплывлено в общем экономическом пространстве, несмотря на то, что существуют тесные и интегральные связи между ними в рамках концепции устойчивого развития. Конкретные проектные предложения по созданию общего экологического пространства и развитию международных партнерств могут стать основой для формирования общего экологического пространства. Нужно более активно обмениваться хорошими практиками и опытом в координации действий заинтересованных сторон и управлении экологическими рисками в речных бассейнах между странами ЕС и Россией. Тем не менее, национальные условия, культурные, экономические, социальные, политические особенности нельзя сбрасывать со счетов и их необходимо тщательно учитывать. Также существует мнение, что автоматическое «пакетирование и передача» между странами опыта и инструментов водопользования, используемых в речных бассейнах, может ввести в заблуждение. В этом контексте альтернативным вариантом может стать взаимная передача опыта в создании потенциала и условий, обеспечивающих равный доступ, эффективность, прозрачность, открытость в деле защиты и сохранения водных ресурсов в бассейнах рек.

25. Водная администрация бассейна реки По, Италия уделяет большое внимание вовлечению всех заинтересованных сторон и местного населения в диалог, консультации и формированию консенсуса...

В Европе одним из интересных примеров координации и привлечения заинтересованных сторон к управлению бассейном реки служит Администрация по управлению бассейном реки По. Среди существующих властей, отвечающих за бассейновое управление в Италии, эта администрация, пожалуй, больше других заботится о привлечении заинтересованных сторон и населения, живущего в бассейне реки, к консультациям, диалогу, составлению планов и выбору программных инструментов для управления делами в бассейне реки. Она была создана в 1990 году и с тех пор провела ряд инициатив по привлечению к процессу принятия решений местного населения и частных компаний из бассейна реки, имеющих, естественно, самые разнообразные интересы в отношении этого бассейна. Для увеличения качества и эффективности планов управления бассейном администрация стремится: а) координировать и обеспечивать

оптимальное использование знаний, опыта и инициатив различных действующих актеров; b) получить поддержку населения, его согласие и мнение относительно принятия определенных решений; c) уменьшить конфликты и столкновение интересов; d) обеспечить прозрачность решений Администрации; e) обеспечивать конструктивный диалог между всеми заинтересованными сторонами. Среди членов администрации - представители местной власти, сельского хозяйства, промышленные группы, торговые объединения, организации, отвечающие за сохранение природы, природные заповедники и т.д. Сфера ответственности в области уменьшения экологических рисков в бассейне включает в себя сочетание нормативных и управленческих мероприятий по поддержанию гидрографической сети на реке, защите качества воды и рациональное водопользование, уменьшению риска наводнений и регулированию принципов землепользования. Ее практический опыт может применяться как в Европе, так и в бассейне Волги при разработке механизмов координации и развитии партнерств в водорользовании.

26. *Речные бассейновые советы – инновационный инструмент для координации и создания партнерских отношений между заинтересованными сторонами, утвержденный в России в 2006 году в рамках нового Водного Кодекса...*

В мировой практике все большее распространение получают специальные администрации по речным бассейнам, представленные в виде бассейновых *советов* или *комитетов*. Они служат механизмом для координации интересов различных заинтересованных сторон, для построения диалога между ними, усиления их взаимодействия и разрешения возможных конфликтов между различными водопользователями. Организации, типа бассейновых советов, сейчас действуют по всему миру, применяя различные институциональные модели. Приведенный выше пример успешной практики в Италии по координации интересов и действий заинтересованных сторон познавателен и для России. Недавно введенная здесь новым водным законодательством система бассейновых советов, является институциональным нововведением. Эти советы имеют аналогичные задачи, а именно содействие координации интересов, формированию консенсуса и построению диалога между заинтересованными сторонами, а также привлечение их к процессу принятия решений в области водопользования и охране ресурсов в рамках всего бассейна. Они предполагают широкое представительство различных водопользователей, местных НПО, коренного населения и властей различного уровня. В отличие от достаточно широкого спектра управленческих компетенций администрации бассейна По в Италии, предполагается, что российские бассейновые советы будут обладать консультативным статусом для действующей национальной административной системы управления речными бассейнами. Среди важнейших пунктов их программы действий - привлечение местного населения к диалогу и принятию решений, что до сих пор является слабо проработанным компонентом в национальной экологической институциональной схеме. Среди проблем, связанных с формированием бассейновых советов в России, является отсутствие пока развитой культуры и возможностей по воздействию населения или отдельных групп водопользователей на управления водными ресурсами. Советы могут стать первым шагом на пути к созданию таких отношений. Они помогут создать условия для преодоления одного из самых больших барьеров в стране путем построения диалога между местным населением и правительственными чиновниками. То, каким образом система бассейновых советов будет реализована на практике, еще предстоит выяснить, и это будет одной из главных сложностей в системе бассейнового управления в стране в целом и в Волжском регионе в частности.

27. *Координационные институты в дельте Шельды помогли сдвинуть с мертвой точки затянувшийся двусторонний водный конфликт между Бельгией и Нидерландами и направить ситуацию в русло сотрудничества и совместного принятия решений...*

Интересный вариант двустороннего сотрудничества между Нидерландами и Бельгией по вопросам управления водопользованием показан на примере «Практика управления в

дельте Шельды⁶: от конфликта к сотрудничеству. Этот регион относится к динамически развивающимся сельскохозяйственным и промышленным районам, а сама дельта представляет особую важность для тех, кто занимается судоходством, рыбной ловлей и организацией отдыха. Дельта Шельды долгое время была предметом конфликта между южными Нидерландами и Фландрией, Бельгия, поскольку в этих странах существуют столкновения интересов между множеством действующих сторон, имеющих отношение к водопользованию и защите водных ресурсов. В прошлом между Бельгией и Нидерландами был подписан ряд соглашений, а для регулирования и координации действий были созданы совместные органы. Среди них – объединенный Технический комитет Шельды (TSC), созданный в 1948 году для предоставления рекомендаций по управлению водными ресурсами и руководству инфраструктурой. Именно этот момент считается поворотным в двустороннем конфликте, поскольку после него постепенно началось полноценное сотрудничество и совместное принятие решений. С 2001 года Нидерланды и Фландрия разрабатывали совместное долгосрочное видение развития дельты Шельды. Они создали рабочий орган под названием ProSes, наделенный полномочиями по реализации намеченных планов, который успешно работает наравне с TSC и «платформой разных заинтересованных сторон» (Консультативный комитет совещательных сторон). Среди его первоначальных задач было создание программы развития дельты до 2010 года с широким участием заинтересованных сторон и местного населения. Такое развитие должно быть построено на трех основных положениях: 1) защита от наводнений, 2) оптимальный доступ транспорта к портам Шельды, 3) благоприятная окружающая среда. Он не должен решать все проблемы, связанные с водопользованием: вопросы качества воды относятся к компетенции Международной комиссии по защите Шельды (Нидерланды Франция, Бельгия).

*ЭкоПолитика: Исследования и Консультации
Россия*

⁶ Дельта Шельды представляет собой нижнюю часть бассейна реки Шельда и расположена в северо-западной части Фландрии (Бельгия) и в юго-западной части Нидерландов. Общая площадь бассейна реки Шельда насчитывает 21,8 тысяч кв. км. и эта площадь поделена между Францией, Бельгией и Нидерландами; длина реки Шельда, впадающей в Северное море, составляет 355 км.