

Программа по оценке
водных ресурсов мира

БЕЗОПАСНОСТЬ ВОДНЫХ РЕСУРСОВ:

предварительная оценка хода разработки политики
после конференции в Рио-де-Жанейро

Документ подготовлен

Программой по оценке водных ресурсов мира

в качестве вклада в

Международную конференцию по пресноводным ресурсам (Бонн, декабрь 2001 г.)

и

Доклад об освоении водных ресурсов мира

Опубликовано программой Организации Объединенных Наций по оценке водных ресурсов мира

© 2001 ПОВРМ

Употребляемые обозначения и изложение материала в настоящем издании не означают выражения со стороны ПОВРМ какого бы то ни было мнения относительно правового статуса страны, территории, города или района, или их властей, или относительно делимитации их границ.

Код документа: WWAP/WWDR/2001/001

СОДЕРЖАНИЕ

Вступление
Предисловие

1. Водные ресурсы сегодня

- Введение в проблему
- Обеспечение безопасности водных ресурсов в XXI веке

2. Международный характер водных ресурсов: одиннадцать глобальных проблем

- Дублинская конференция 1992 г.
- Второй всемирный форум по водным ресурсам, Гаага, 2004 г.

3. Разработка политики за период между конференциями в Рио-де-Жанейро и Бонне

- Условия для общего управления водными ресурсами
- Определение ценности водных ресурсов
- Удовлетворение основных потребностей
- Обеспечение продовольственной безопасности
- Охрана окружающей среды
- Водные ресурсы для промышленности и энергетики
- Водные ресурсы и города
- Управление рисками
- Совместное использование водных ресурсов
- Обеспечение научной базы

4. В чем состоят ключевые задачи политики? Ряд вопросов

- Практика эффективного общего управления и проведение реформ
 - Врезка 1: Реформирование управления водными ресурсами в Южной Африке
 - Врезка 2: Инициатива по бассейну Нила
 - Врезка 3: Система мер по борьбе со стихийными бедствиями в Бангладеш
- Практика эффективного хозяйственного управления и проведение реформ в области водных ресурсов

Врезка 4: Выгоды бытового водоснабжения: Оценка результатов, проведенная НПО «УотерЭйд»

Врезка 5: Полив с помощью педального насоса в Южной Азии

Врезка 6: Политика обеспечения целостности экосистем: Стратегический план по водно-болотным угодьям в Уганде

- Комплексное управление водными ресурсами (КУВР)

6. Реорганизация процесса разработки политики: с чего начинать?

ВСТУПЛЕНИЕ

Этот документ, разработанный Программой по оценке водных ресурсов мира (ПОВРМ), в основном опирается на материалы дискуссионных докладов, подготовленных рядом авторов в рамках ПОВРМ. В нем также использованы подробные замечания, высказанные экспертами различных организаций системы Организации Объединенных Наций, однако он не обязательно отражает официальные точки зрения этих учреждений. В свете широкого круга рассматриваемых здесь проблем и их подчас спорного характера мы сознаем, что некоторые вопросы, поднимаемые в этом кратком обзоре, могут вызвать несогласие. Настоящий документ не выходит за рамки предварительной оценки этих проблем, и мы надеемся, что он вызовет живой интерес и послужит дальнейшему развитию дискуссии наряду с достижением консенсуса, что станет важным вкладом в подготовку первого издания *Доклада об освоении водных ресурсов мира*, который будет опубликован в марте 2003 г.

ПРЕДИСЛОВИЕ

Сегодня активно формируется движение в поддержку такого подхода к управлению водными ресурсами и их развитию, который в большей степени ориентирован на потребности человека и носит комплексный характер. Цель настоящего документа состоит в том, чтобы внести вклад в это движение путем обсуждения, определения и составления перечня тех многих проблем, которые связаны с динамикой процессов разработки политики в области водных ресурсов. Он был подготовлен в преддверии выпуска *Доклада об освоении водных ресурсов мира* Организации Объединенных Наций (ДОВРМ), который будет представлять собой периодический обзор, призванный дать убедительную картину состояния пресноводных ресурсов мира и характера нашего управления этими ресурсами. В нем будет отслеживаться ход решения стоящих проблем и выполнения поставленных задач наряду с представлением показателей и аналитических работ, которые будут способствовать выявлению, диагностике и оценке следующих вопросов:

- эффективность социетального управления глобальными пресноводными ресурсами, включая широкие институциональные и социально-экономические рамки их использования;
- спрос на водные ресурсы, их обеспечение и формы их использования, а также проблемы, связанные с экстремальными ситуациями;
- основные сегодняшние проблемы и опасности, которые начинают угрожать пресноводным экосистемам и управлению ими.

ДОВРМ, будучи основным компонентом Программы ООН по оценке водных ресурсов мира (ПОВРМ), является как составной частью динамичного процесса оценки водных ресурсов, так и его результатом. ПОВРМ, штаб-квартира которой находится в ЮНЕСКО в Париже, представляет собой одну из совместных программ всей системы Организации Объединенных Наций – созданную по просьбе государств-членов, - отражающую как совокупные знания системы ООН в этой области, так и ее обеспокоенность в отношении мировых пресноводных ресурсов и управления ими. По просьбе стран, ПОВРМ будет оказывать им содействие в укреплении их потенциалов, с тем чтобы они имели возможность самостоятельно оценивать состояние своих ресурсов, а также решать задачу оказания воздействия на стратегию и практику на местном, национальном и международном уровнях. ПОВРМ будет ориентирована на всех тех, кто связан с разработкой и осуществлением политики в области водных ресурсов и с инвестированием в эту сферу. При обеспечении широкой, глобальной картины особое внимание будет уделяться развивающимся странам с более слабым управленческим потенциалом с целью выявления тех областей, которые требуют первоочередного изучения. ПОВРМ будет способствовать созданию основы для эффективного и действенного наращивания потенциала в тех сферах, которые сталкиваются с наиболее серьезными управленческими проблемами.

Акцент, который делается в настоящем документе на вопросах, связанных с политикой, следует рассматривать именно в этом контексте. Давая определение этим проблемам, мы хотели бы привлечь внимание к различным вариантам такой политики и их

последствиям, избегая категоричности. Существует и широкий круг других вопросов, связанных с оценкой водных ресурсов и с управлением ими, которые будут рассматриваться в последующих документах, чей выпуск будет осуществляться в рамках ПОВРМ.

На пути к разработке глобальных рамок политики

Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций призывает все государства-члены:

остановить нерациональную эксплуатацию водных ресурсов, разрабатывая стратегии водохозяйственной деятельности на региональном, национальном и местном уровнях, способствующие справедливому доступу к воде и ее достаточному предложению.

За десять лет, которые прошли после Встречи на высшем уровне «Планета Земля» в Рио-де-Жанейро, удалось добиться определенного прогресса, однако весьма нестабильного. По всему миру перед лицами, ответственными за разработку политики в области водных ресурсов, во всех областях по-прежнему стоят огромные проблемы. Связанная с политикой общая цель заключается в том, чтобы в рамках политики в отношении национальных и международных водных ресурсов приоритетное внимание уделялось достижению таких реальных результатов в общемировом масштабе, которые ведут к уменьшению масштабов нищеты и, в конечном счете, к ее искоренению. Устойчивое использование водных ресурсов способно обеспечить удовлетворение базовых потребностей, уменьшение уязвимости и доступ к водным ресурсам наряду с расширением возможностей бедных слоев населения в вопросах контроля за водными ресурсами, от которых они зависят. Для достижения этой цели политика в области водных ресурсов должна решать следующие задачи:

- создание новых потенциалов и благоприятной среды, которые влияют на **общее управление** водными ресурсами таким образом, что оно становится более справедливым и более устойчивым;
- улучшение **хозяйственного управления** водными ресурсами для удовлетворения потребностей всех их пользователей в рамках более комплексной равноправной системы, обеспечивающей сохранение окружающей среды.

Этого можно добиться на основе такого процесса, который учитывает все аспекты политики, начиная с изначальной пропаганды необходимости в ее изменении и кончая оценкой на местах последствий новой политики. Зачастую этого не происходит: политика не отражает всех потребностей и возможностей, а контроль за эффективным осуществлением новаторских мер отсутствует.

Повышение эффективности общего управления

Это условие является самым важным, но и самым трудным из всех связанных с политикой вопросов, которые здесь рассматриваются. Главная задача состоит в

создании таких рамок для принятия и осуществления решений, при которых потребности и интересы всех водопользователей учитываются на справедливой и транспарентной основе. Это означает бросить вызов могущественным интересам, а для этого нужна твердая политическая воля. Повышение эффективности общего управления водными ресурсами обеспечит более действенную интеграцию работы многочисленных государственных учреждений, отвечающих за водные ресурсы. Это также повлечет за собой более широкое участие местных органов власти, частного сектора, гражданского общества и, прежде всего, местных общин, которые должны иметь более широкие возможности контроля над тем, что составляет основу их местных ресурсов. Крайне важно разработать такие глобальные рамки политики в области водных ресурсов, которые учитывают реалии и политику всех сопутствующих отраслей: сельского хозяйства, здравоохранения и охраны окружающей среды, *а также* вопросы макроэкономики, приватизации и децентрализации, которые сказываются на водных ресурсах. Такая всеобъемлющая основа способна затем обеспечить унификацию и целенаправленность институциональной реформы и создания потенциала, что имеет важнейшее значение в большинстве районов мира для воплощения целей политики в эффективные действия.

Совершенствование общего управления водными ресурсами в целях создания основы для рамок более эффективной политики требует того, чтобы особое внимание было уделено следующим четырем ключевым вопросам.

- Достижение договоренностей и сотрудничество имеют важнейшее значение для **совместного использования водных ресурсов** теми странами, где эти ресурсы носят трансграничный характер. Инициатива по бассейну Нила является типичным примером, когда эти вопросы составляют один из компонентов официального процесса разработки политики.
- Осознание многосторонней **ценности воды** является ключом к проведению правильной политики. Ценность воды не равнозначна ее сегодняшней цене: экономика водопользования не отражает многосторонней ценности этого ресурса.
- Важнейшим вопросом является **система мер по борьбе со стихийными бедствиями**, такими, как наводнения и засухи, и политика управления водными ресурсами должна включать в себя вопросы, связанные с управлением рисками, которые касаются водных ресурсов, и с соответствующими разработками.
- Разумные решения зависят от наличия необходимых **знаний**, и сложный характер вопросов, связанных с водными ресурсами, обуславливает необходимость в проведение такой политики, которая обеспечивает наличие и расширение базы знаний.

Повышение эффективности хозяйственного управления водными ресурсами

Настоятельный характер многих проблем, связанных с водными ресурсами, подразумевает необходимость осуществления эффективных мер *уже сегодня*. Несмотря на то, что важнейшее значение имеет создание благоприятной среды, наличие условий, далеких от идеальных, не должно служить препятствием для изменения политики. Создание благоприятной среды является длительным процессом и

должно рассматриваться в качестве долгосрочной цели, а не в качестве обязательного условия для принятия мер. Совершенно очевидно, что в течение какого-то времени управление водными ресурсами в значительной степени будет осуществляться в условиях секторального разделения. Ключом к успеху является поиск выигрышных решений: политики, которая создает основу для сегодняшней деятельности и способствует структурным изменениям в рамках всего сектора.

Там, где это возможно, это означает создание рамок комплексного управления водными ресурсами (КУВР), в которых:

- политика в интересах удовлетворения **базовых потребностей** остается и будет оставаться одним из основных приоритетов по всему миру. Это требует выхода за рамки простого водообеспечения с соблюдением санитарных требований в интересах охраны здоровья и подразумевает предоставление гораздо более широкого спектра возможностей путем удовлетворения домашних потребностей в воде на более высоком уровне. Основная задача заключается в расширении возможностей общины на всех этапах на основе обеспечения прав и устойчивого доступа к достаточно высококачественным водным ресурсам;
- по всему миру водные ресурсы по-прежнему будут использоваться прежде всего в интересах обеспечения **продовольственной безопасности**, однако от основного внимания к традиционной ирригации в интересах национального самообеспечения продуктами питания необходимо перейти к большему акценту на конкретные потребности бедных слоев населения (групп «продовольственного риска»). Необходима такая политика, которая направлена на развитие устойчивой ирригации с одновременным использованием более широких возможностей, предоставляемых богатым земледелием, локальными водными ресурсами, приусадебными участками и продуктами питания с общинных земель;
- будет и далее активизироваться эффективное осуществление политики **сохранения целостности экосистем**. Политика охраны таких находящихся под угрозой экосистем, как болотистые угодья и мангровые заросли, должна быть прежде всего ориентирована на устойчивое управление и на водные потоки, проходящие через более крупные речные бассейны. Это должно сопровождаться активными мерами по разработке и внедрению режима регулирования для оценки и уменьшения экологических последствий развития, загрязнения и изменений в землепользовании;
- необходимо учитывать конкурирующие друг с другом различные формы потребностей в **водных ресурсах** (для домашнего и сельского хозяйства, торговли и промышленности) и их распределения **в городах**. Сегодня, когда большинство населения проживает в городских районах, этот вопрос встает особенно остро. Для тех, чьи базовые потребности остаются неудовлетворенными, эти проблемы выходят далеко за рамки водообеспечения и санитарии. Решение этих вопросов требует целого ряда мер в областях законодательства, ценообразования и капиталовложений в целях обеспечения эффективности, производительности, сохранности и высококачественного контроля водных ресурсов;

- потребуется обеспечить более высокий уровень контроля за формами использования **водных ресурсов в интересах промышленности и энергетики**, в том числе за утилизацией отходов и крупными гидроэнергетическими объектами. Последние с точки зрения разработки политики ставят серьезные проблемы: они могут в значительной мере способствовать национальному развитию, но в социальном и экологическом плане обходятся слишком дорого. Выход заключается в разработке таких рамок политики, которые обеспечивают максимальную устойчивую отдачу и при этом сводят к минимуму отрицательные последствия, а если таковые все же случаются, то пострадавшие получают справедливую компенсацию.

ВОДНЫЕ РЕСУРСЫ СЕГОДНЯ

Введение в проблему

В последние годы стало очевидно, что мир стоит перед кризисом в области водных ресурсов. Что это означает? Если мы признаем наличие такого кризиса, то какую форму он приобретает и кто оказывается его жертвой? И, самое главное, как с ним бороться? Настоящий документ представляет собой попытку дать ответ на этот и ряд других ключевых вопросов и в какой-то степени проанализировать различные формы политики в области водных (и других) ресурсов, которая может содействовать достижению цели, поставленной в Главе 18 Повестки дня на XXI век, принятой на Встрече на высшем уровне «Планета Земля» в Рио-де-Жанейро:

Вода необходима во всех сферах жизни. Общая цель заключается в обеспечении адекватного снабжения водой хорошего качества всего населения нашей планеты, при этом сохраняя гидрологические, биологические и химические функции экосистем, корректируя деятельность человека с учетом возможностей природы и борясь со связанными с водой заболеваниями.

Сформулированная таким образом задача для лиц, разрабатывающих политику в области водных ресурсов, становится одним из компонентов более широкой цели, связанной с обеспечением устойчивого развития. В связи с этим настоящий документ целиком основывается на принципе, согласно которому ставящиеся задачи политики в области водных ресурсов и механизмы их решения должны быть неразрывно связаны с более широкими целями обеспечения развития и охраны окружающей среды. Эти цели поистине огромны. Рассуждения о кризисах окрашены эмоциями, однако вопросы встают повсеместно, отражая серьезные проблемы в области управления водными ресурсами во многих районах мира. Эти проблемы будут еще больше обостряться, если не будут предприняты эффективные согласованные действия. Во *Всемирных перспективах водных ресурсов* подчеркивается:

Это увеличение потребления воды означает, что стрессовая нагрузка на водные ресурсы значительно возрастет на 60% мировой территории, включая значительные части Африки, Азии и Латинской Америки. Приведет ли это к более частым и более серьезным кризисам, связанным с водой? Если подход останется прежним, то да.

На понятие «прежнего подхода» следует обратить внимание. По старинке вести дела больше нельзя, и управление водными ресурсами должно измениться во многих отношениях. Это получило свое признание в Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций, которая призывает все государства-члены:

остановить нерациональную эксплуатацию водных ресурсов, разрабатывая стратегии водохозяйственной деятельности на региональном, национальном и местном уровнях, способствующие справедливому доступу к воде и ее достаточному предложению.

Принять этот вызов для большинства стран означает осуществить серьезные изменения на всех уровнях. Это потребует институциональных реформ для повышения эффективности и изменения методов работы организаций, связанных с водными ресурсами и практическим управлением ими на местах. В большинстве случаев это также потребует изменения рамок тех законов и политики, которые определяют вопросы того, кто и для каких целей имеет доступ к водным ресурсам. Основная цель настоящего документа состоит в том, чтобы способствовать пониманию процесса как разработки, так и осуществления соответствующей политики, с тем чтобы мы имели возможность справиться с кризисом в области водных ресурсов и обеспечить достижение цели, провозглашенной в декларации, принятой министрами на Гаагском форуме в 2000 г.: добиться безопасности водных ресурсов в XXI веке.

Обеспечение безопасности водных ресурсов в XXI веке

Добиваться обеспечения этой безопасности приходится в быстро меняющемся мире. Растет народонаселение, развивается экономика, меняется образ жизни, и все это еще больше увеличивает стрессовую нагрузку на водные ресурсы. Решающие движущие факторы в разных районах различны, однако следует отметить, что при трехкратном увеличении населения мира в двадцатом веке потребление воды возросло в шесть раз! Меняющиеся социальные чаяния и формы потребления отражают успехи развития, сказывающиеся на жизни миллиардов людей, которые живут сегодня в таких условиях безопасности и процветания, о которых не могли помыслить предыдущие поколения, однако эти достижения далеко не везде одинаковы, и миллиарды людей продолжают жить в условиях относительной или абсолютной нищеты. По последним оценкам, доход 1,2 миллиарда людей составляет менее одного доллара в день и свыше 2,8 миллиарда – не более двух долларов. Это беднейшее население мира прямым или косвенным образом потребляет меньше воды, но его жизнь зависит от ее наличия в гораздо большей степени, чем жизнь остальных из нас, и именно они в первую очередь и в самой большой степени страдают из-за кризисов, связанных с водными ресурсами. К числу тех преобразований, к которым мы должны стремиться, относится создание более справедливого, более равноправного мира. Это определяет одну из основных задач разработки политики в области водных ресурсов: обеспечение и сохранение более равноправного доступа к этим ресурсам. Постепенное увеличение преобразований может открыть широчайшие возможности для нахождения долгосрочных решений мировых проблем. Революция в области информации и коммуникации, технический прогресс, значительное углубление нашего понимания характера функционирования общества и взаимосвязи человека с экосистемами – все это создает основу для планирования таких преобразований в сфере политики, которые были немислимы еще десять лет назад, когда на Встрече на высшем уровне «Планета Земля» в Рио-де-Жанейро была принята Повестка дня на XXI век. Достигнут прогресс и в нахождении общих решений различными заинтересованными лицами, изначально придерживавшимися противоположных взглядов и позиций. Перед нами стоит задача воспользоваться этими возможностями для разработки эффективной и действенной политики, уделяя при этом особое внимание первому принципу, провозглашенному в Декларации Рио-де-Жанейро:

Забота о людях занимает центральное место в усилиях по обеспечению устойчивого развития. Они имеют право на здоровую и плодотворную жизнь в гармонии с природой.

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ХАРАКТЕР ВОДНЫХ РЕСУРСОВ: ОДИННАДЦАТЬ ГЛОБАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМ

Дублинская конференция 1992 года

Настоящий документ является отражением международной дискуссии по вопросу политики и управления в области водных ресурсов, ведущейся на протяжении последнего десятилетия. Историю этого вопроса можно проследить и далее, вплоть до принятого в 1977 г. в Мара-дель-Плата плана действий, однако реальной отправной точкой послужила Дублинская конференция 1992 г., на которой было принято Дублинское заявление по водным ресурсам и устойчивому развитию, послужившее вкладом в подготовку Встречи на высшем уровне «Планета Земля» в Рио-де-Жанейро. Многие в этом заявлении заслуживают самого пристального внимания, включая четыре Дублинских принципа:

1. Пресная вода является конечным и уязвимым ресурсом, имеющим существенно важное значение для поддержания жизни, обеспечения развития и сохранения окружающей среды.
2. Развитие водных ресурсов и управление ими должны основываться на таком подходе, который подразумевает широкое участие на всех уровнях пользователей и лиц, ответственных за планирование и принятие решений.
3. Женщины играют основную роль в обеспечении и сохранении водных ресурсов и в управлении ими.
4. Вода имеет экономическую ценность во всех конкурирующих друг с другом формах ее использования и должна рассматриваться в качестве экономического блага.

В том, что касается окружающей среды, роли женщин, управления и устойчивости, основная направленность этих принципов и плана действий сохраняет свою актуальность и по сей день. Эти принципы получили свое развитие в Главе 18 Повестки дня на XXI век, принятой в Рио-де-Жанейро, где говорится:

Всеобъемлющий подход к использованию пресной воды как ограниченного и уязвимого ресурса и включение секторальных планов и программ водопользования в национальную социально-экономическую политику имеют важнейшее значение для дальнейшей деятельности в 90-е годы и последующий период.

Несмотря на этот важный тезис, водным ресурсам в Рио-де-Жанейро не было уделено такого пристального внимания, как, к примеру, обезлесению и биоразнообразию. С тех пор подход к этой проблематике стал значительно более сбалансированным благодаря тому значению, которое было придано вопросам пресноводных ресурсов на второй (1994 г.) и шестой (1998 г.) сессиях Комиссии по устойчивому развитию (КУР) и на Специальной сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций в

1997 году. На всех этих форумах прозвучал призыв объединить усилия для разработки более комплексных подходов к управлению водными ресурсами и уделять больше внимания потребностям бедных слоев населения и бедных стран. В качестве конкретных приоритетов были названы действия по охране экосистем и обеспечению более широкого участия женщин, бедных слоев и других маргинальных групп в управлении водными ресурсами. В особенности было подчеркнута важное значение такой политики, которая создает благоприятную среду, защищает слабых и обеспечивает лучшие условия для управления. В числе целей, поставленных на 2015 г., Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций в пункте 19 конкретным образом провозглашает следующее:

Мы также преисполнены решимости сократить вдвое к 2015 году долю населения земного шара, имеющего доход менее одного доллара в день, и долю населения, страдающего от голода, а также сократить вдвое к тому же сроку долю населения земного шара, не имеющего доступа к безопасной питьевой воде, в том числе из-за нехватки средств.

Это положение цитируется полностью в связи с тем, что в нем в нескольких строках продемонстрирована взаимосвязь между нищетой, голодом и безопасностью водных ресурсов. Эта взаимосвязь имеет важное значение с точки зрения политики, так как устанавливает для всемирного сообщества главнейший приоритет разработки политики в области управления водными ресурсами. В предыдущем разделе мы ставили вопрос о том, какую форму приобретает кризис, связанный с водными ресурсами. Ответ очевиден – основной кризис вызван теми препятствиями, которые общее управление водными ресурсами воздвигает на пути устойчивого доступа бедных слоев к этим ресурсам. В конечном счете, речь идет о том, чтобы добиться такого положения, при котором доступ к водным ресурсам в целях обеспечения устойчивых условий жизни станет одним из основных прав человека. Это означает, что **основным приоритетом в области политики** для мирового сообщества является следующий: обеспечение того, чтобы политика в области национальных и международных водных ресурсов уделяла первоочередное внимание уменьшению масштабов нищеты и, в конечном счете, ее искоренению. Путем устойчивого использования водных ресурсов мы можем приступить к удовлетворению базовых потребностей, уменьшению уязвимости, совершенствованию доступа и расширению прав и возможностей человека в отношении контроля за водными ресурсами, от которых он зависит.

Второй всемирный форум по водным ресурсам, Гаага, 2000 г.

Таким образом, за годы, прошедшие после конференции в Рио-де-Жанейро, в рамках КУР велась активная разработка более четкого подхода к водным ресурсам. Параллельно осуществлялся ряд других важных мероприятий, самыми важными из которых стали подготовка Всемирных перспектив водных ресурсов, начатая на Всемирном форуме по водным ресурсам в Гааге в марте 2000 г., и провозглашение Декларации министров о безопасности водных ресурсов в XXI веке, принятой представителями стран на одновременно состоявшейся в Гааге конференции на уровне министров. В этой декларации определены семь проблем, стоящих перед мировым сообществом, на основе которых осуществляется разработка рассматриваемых ниже вопросов, связанных с политикой:

1. Удовлетворение базовых потребностей: признание того, что доступ к безопасным и имеющимся в достаточном количестве водным ресурсам наряду с санитарией относится к основным правам человека и имеет существенно важное значение для здоровья и благосостояния людей, а также расширения прав и возможностей людей, в особенности женщин, путем их широкого участия в управлении водными ресурсами.

2. Обеспечение продовольственной безопасности: повышение уровня продовольственной безопасности, в особенности для бедных и уязвимых слоев населения, путем более эффективной мобилизации и использования водных ресурсов, а также их более равноправного распределения в целях получения продуктов питания.

3. Охрана экосистем: обеспечение целостности экосистем путем устойчивого управления водными ресурсами.

4. Совместное использование водных ресурсов: содействие развитию мирного сотрудничества и получению максимально возможного синергетического эффекта от различных форм использования водных ресурсов на всех уровнях в рамках соответствующих государств (а в случае трансграничных водных ресурсов – и на международном уровне) на основе устойчивого управления речными бассейнами или иных эффективных подходов.

5. Управление рисками: обеспечение безопасности в случае наводнений, засух, загрязнения водных ресурсов и других связанных с ними бедствий.

6. Определение ценности водных ресурсов: управление ими на основе такого подхода, который отражает их экономическую, социальную, экологическую и культурную ценность при всех формах их использования наряду с переходом к такой политике ценообразования, которая учитывает стоимость предоставления водных ресурсов. Этот подход должен также принимать во внимание задачи обеспечения равноправия и удовлетворения потребностей бедных и уязвимых слоев населения.

7. Разумное общее управление водными ресурсами: обеспечение эффективного общего управления таким образом, при котором хозяйственное управление ими осуществляется с участием общественности и с учетом интересов всех заинтересованных сторон.

Постановка на конференции в Гааге этих семи проблем стала переломным моментом в разработке политики в области водных ресурсов, но не последней точкой в формулировании этой политики – с тех пор продолжается и в ближайшие годы будет продолжаться работа по уточнению основных задач, стоящих в этой области. В ходе подготовки ДОВРМ были выявлены еще четыре задачи, которые предстоит решить в будущем:

8. Водные ресурсы и промышленность: акцент на нуждах промышленности и на ее ответственности за качество водных ресурсов с учетом потребностей других секторов.

9. Энергетика и водные ресурсы: признание жизненно важного значения водных ресурсов для производства всех видов энергии, а также необходимости в том, чтобы удовлетворение энергетических потребностей обеспечивалось на устойчивой основе.

10. Обеспечение научной базы: учет того обстоятельства, что эффективная политика в области водных ресурсов и управление ими зависят от уровня знаний, имеющихся в распоряжении лиц, ответственных за принятие решений.

11. Водные ресурсы и города: признание того факта, что в городах сегодня сосредотачивается все больше населения и все больший объем экономической деятельности, в связи с чем проблемы управления водными ресурсами в городах обретают свой специфический характер.

Эти одиннадцать задач и проблем в своей совокупности определяют программу неотложных действий. Теперь международному сообществу и отдельным правительствам предстоит воплотить их в конкретную политику и деятельность, которые учитывали бы их различные потребности и приоритеты, а также возможности, имеющиеся у них в разных районах и на разных этапах. Задача нижеследующего раздела – способствовать этому процессу путем изложения картины тех успехов, которые были достигнуты после конференции в Рио-де-Жанейро в отношении решения этих одиннадцати задач и проблем.

РАЗРАБОТКА ПОЛИТИКИ ЗА ПЕРИОД МЕЖДУ КОНФЕРЕНЦИЯМИ В РИО-ДЕ-ЖАНЕЙРО И БОННЕ

Условия для обеспечения общего управления

Здесь приводится краткая характеристика тех успехов, которые были достигнуты после конференции в Рио-де-Жанейро в отношении решения одиннадцати задач и проблем, перечисленных в предыдущем разделе. Это позволяет понять, чего удалось добиться в рамках широкого круга возможностей и какие действия в последнее десятилетие рассматривались в качестве приоритетных.

Значительно углубилось наше понимание тех преобразований, которые необходимы в отношении общего управления водными ресурсами и подходов к хозяйственному управлению ими. Прежде всего, это нашло свое отражение в широком признании принципа комплексного управления водными ресурсами (КУВР) как основы для устойчивого управления ими. В рамках КУВР особое внимание все больше уделяется вопросу институциональной реформы и развития потенциала. Однако понимание этого вопроса далеко не всегда сопровождается осуществлением эффективных реформ и действительно комплексной деятельностью. Возможно, на этом сказывается фактор времени, так как многие реформаторские программы были разработаны чуть ли не вчера. Однако на пути воплощения КУВР в жизнь стоят серьезнейшие препятствия: отсутствие единых законов и институциональных полномочий, которые, к тому же, зачастую дублируют друг друга, сопротивление реформам со стороны многих государственных учреждений, необходимость в разработке эффективных структур для широкого участия всех заинтересованных сторон, а также обеспокоенность тем, что повышенное внимание к реформе нанесет ущерб практическому водообеспечению. Помимо этого, проведение комплексной реформы потребует, скорее всего, серьезных затрат, которые еще предстоит подсчитать. Такие подсчеты редко оказываются правильными, однако явно понадобятся значительные ресурсы, расход которых должен быть оправданным в условиях, когда средства для непосредственного инвестирования в водоснабжение ограничены. Поэтому необходимо полностью отдавать себе отчет в том, во что будет обходиться обеспечение КУВР в тех или иных конкретных условиях

Несмотря на эти пробелы, после конференции в Рио-де-Жанейро были осуществлены многие инициативы – от сравнительно простых изменений (таких, как создание межучрежденческих координационных групп) до кардинальных реформ (таких, как введение нового законодательства в области водных ресурсов, изменение основных прав на эти ресурсы, всеобъемлющие институциональные реформы по передаче полномочий и крупные преобразования в сфере политики, направленные на перестройку национальных приоритетов и распределения средств). Очевидно одно: разработка КУВР неизбежно является постепенным процессом, который может занять многие годы, и никакой единой модели этого процесса просто нет. Подход к нему зависит от самых различных отправных точек и должен отражать национальные традиции и социальные структуры наряду с приоритетами в области управления водными ресурсами. В любом случае важнейшее значение имеет такой компонент, как политическая воля, основывающаяся на мощном национальном консенсусе, а одним из

главных приоритетов в области политики является обеспечение понимания этих задач, способствующего политической приверженности решению этого вопроса.

Понимание ценности водных ресурсов

В Рио-де-Жанейро была поставлена задача управления водными ресурсами таким образом, который отражал бы их экономическую, социальную, экологическую и культурную ценность. Вопрос различных аспектов ценности водных ресурсов также нашел свое место в Дублинских принципах и Гаагской декларации. Успехи в этом отношении весьма невелики. Отчасти это объясняется тем, что крайне сложно понять все аспекты этой ценности и затем создать такие условия, при которых они найдут свое отражение в управлении водными ресурсами. Базовые средства для решения этой задачи ограничены. Это также объясняется тем, что акцент, как правило, делается только на экономической стороне ценности водных ресурсов, что, в свою очередь, истолковывается как вопрос рентабельности. Нет сомнений в том, что характер оплаты различных форм водопользования должен быть изменен коренным образом: этого требует хотя бы объем необходимых капиталовложений. Однако технические, социальные и политические трудности такого шага постоянно недооцениваются, и в отношении такой важнейшей формы водопользования, как ирригация, успехи достигнуты самые скромные. Много говорят о масштабах участия частного сектора в управлении водными ресурсами, однако за пределами Европы и Северной Америки весь опыт привлечения частного сектора, как правило, ограничен участием в водообеспечении некоторых крупных городов (например, в отдельных частях Азии и Латинской Америки).

Принцип подхода к водным ресурсам как к экономическому благу сохраняет свою действенность: с проблемами сопряжена практика его воплощения в жизнь, и в обозримом будущем эти проблемы вряд ли будут решены.

Удовлетворение базовых потребностей

Вопрос удовлетворения базовых потребностей в водных ресурсах приравнивают, как правило, к вопросу обеспечения необходимой питьевой водой, что является определенным упрощением проблемы. В соответствующих положениях Повестки дня на XXI век самым конкретным образом рассматривались все вопросы, связанные с водными ресурсами, с учетом согласованной деятельности международного сообщества в период 1980-х годов. До этого традиционные подходы в большой степени ориентировались на водоснабжение, и его эффективность или, напротив, неэффективность определялась с точки зрения количества населения, «охваченного» водоснабжением. Повестка дня на XXI век несколько изменила это положение, выделив семь направлений деятельности, необходимых для повышения уровня водоснабжения: политическая воля, капиталовложения, укрепление политики и расширение участия общества, наращивание потенциала, совершенствование здравоохранения, улучшение инфраструктуры и обеспечение устойчивости.

Глобальная оценка в области водоснабжения и санитарии, проведенная ВОЗ, ЮНИСЕФ и Советом по сотрудничеству в области водоснабжения и санитарии в 2000 г., показала, что начиная с 1990 г. охват ими неуклонно расширяется, однако многое еще предстоит

сделать: доступа к высококачественному водоснабжению лишены 1,1 миллиарда человек и вдвое больше людей не обеспечены необходимыми санитарными условиями. Перед многими странами стоят серьезные проблемы, связанные с эксплуатацией имеющейся инфраструктуры, а сотни миллионов людей страдают от заболеваний, вызываемых низким качеством воды.

В последнее время ВОЗ в большей степени конкретизировала свои мероприятия в области водных ресурсов, санитарии и здравоохранения, с тем чтобы они лучше отражали взаимосвязь между проблемами водных ресурсов и охраны здоровья. В контексте развития водных ресурсов и управления ими это означает учет таких факторов, как традиционные заболевания, связанные с отсутствием чистой питьевой воды и необходимыми санитарно-гигиеническими условиями, а также непосредственно и косвенно связанные с водными ресурсами заболевания, обусловливаемые гидрологическими изменениями, которые являются результатом таких проектов в области водных ресурсов, как распространение ирригации и строительство плотин. Осуществить оценку таких отрицательных факторов и ту роль, которую в их рамках играют экологические факторы, появляющиеся в результате развития водных ресурсов, позволяют новые средства оценки состояния здоровья пострадавших общин, использующие концепцию «нагрузки в результате заболеваний» (“Burden of Disease”), которая измеряется числом лет, прожитых в состоянии недееспособности (“Disability Adjusted Life Years”). Оценка воздействия на здоровье и управление рисками с точки зрения здоровья играют важнейшее значение среди мероприятий, осуществляемых в этом широком контексте. ВОЗ в связи с этим придерживается процедур передовой практики, разработанных Всемирной комиссией по плотинам, настаивая на их использовании при планировании и осуществлении всех проектов в области водных ресурсов.

Что касается политики в этой области, то она претерпела значительные изменения, в первую очередь связанные с тем, что все больше прав и возможностей в деле управления водоснабжением предоставляется не центральным государственным учреждениям, а местным органам власти и/или общинам. Например, новые национальные руководящие принципы, введенные в действие в Индии в 2000 г., уполномочивают панчаяты (деревенские советы) решать вопросы водоснабжения на уровне деревень и предусматривают создание общинных потенциалов и выделение средств местным общинам. Аналогичная политика встречается и в других странах, в особенности в отношении городских районов, где ответственность муниципальных властей за водоснабжение рассматриваются как нечто само собой разумеющееся. Особое внимание в вопросах оказания помощи местным общинам уделяется и роли гражданского общества, прежде всего НПО. В ряде случаев предпринимаются более или менее удачные попытки реформы государственных органов, с тем чтобы они оказывали содействие НПО и гражданскому обществу.

Во многих случаях (примером среди прочих стран могут служить Бангладеш, Индия, Лаосская Народно-Демократическая Республика, Мозамбик и Южная Африка) удовлетворение базовых потребностей сегодня рассматривается как главный приоритет в рамках новой политики и законодательства в области водных ресурсов. Решение этой задачи все больше связывают с расширением участия общества и теми институциональными реформами, речь о которых шла выше. В Йемене, например, этот вопрос увязывают с разработкой более широкой концепции управления водными

ресурсами, согласно которой этот приоритет пронизывает все аспекты институциональной реформы, имеющей актуальное значение для сектора водных ресурсов в целом. Точное определение этих базовых потребностей может оказаться проблематичным в плане установления норм (в соответствии с совместной программой ВОЗ-ЮНИСЕФ по мониторингу водоснабжения и санитарии считается, что на человека необходимо 20-50 литров воды в сутки в зависимости от местного климата и гигиенических потребностей). Порой забывают, что в вопросах водоснабжения важнейшее значение имеет также качество воды. В городских районах в особенности повышенное внимание уделяется роли частного сектора, зачастую сотрудничающего с муниципалитетами. Примерами подобного успешного сотрудничества могут служить такие страны, как Мозамбик.

Обеспечение продовольственной безопасности

Значение водных ресурсов для обеспечения продовольственной безопасности более, чем очевидно, однако спорным остается вопрос о том, в какой степени эту задачу можно просто приравнять к развитию ирригации. Последние десятилетия продемонстрировали важное значение водных ресурсов в деле увеличения производства продуктов питания в целях удовлетворения растущих глобальных потребностей в продовольствии. Развитие ирригации постоянно наращивалось и в 1970-х годах вышло на свой пик, составлявший более 2% в год, однако потом замедлилось в результате роста расходов на проекты развития, сокращения требуемых площадей и падения цен на продовольствие, приведшего к уменьшению рентабельности этих проектов.

В последнее десятилетие правительства и их финансовые партнеры стали все больше отдавать себе отчет в том, что традиционные модели орошаемого земледелия недостаточным образом отвечают таким крупным преобразованиям, как открытость рынков, глобализация, увеличение роли гражданского общества и частного сектора, а также рост понимания экологических ценностей. Это повлекло за собой крупные изменения в сфере политики в плане схем привлечения партнеров и управления ирригационными службами, изменения порядка финансирования и перехода к такому развитию ирригации, которое в большей степени ориентировано на предоставление услуг.

В частности, в вопросах управления ирригацией широкое распространение сегодня получает процесс делегирования полномочий от государственных департаментов непосредственно самим фермерам. Однако несмотря на это, стресс, связанный во многих местах с нехваткой воды, означает, что ирригация медленно обеспечивает становление высокодоходного сельского хозяйства, а задачи национальной политики в области самообеспечения продовольствием во многих странах по-прежнему заставляют департаменты ирригации сосредоточивать основное внимание на производстве зерновых культур. Роль водных ресурсов в обеспечении продовольственной безопасности с трудом поддается оценке, когда речь заходит не просто о проблемах ирригации. В Повестке дня на XXI век четко указаны всеобъемлющие рамки этого вопроса, который включает богарное земледелие и такие аспекты, как рыболовство во внутренних водах и скотоводство. После конференции в Рио-де-Жанейро эти перспективы разрабатываются во многих странах, однако, возможно, в недостаточной степени, и ирригации как таковой во многих местах по-прежнему уделяется основное внимание.

Как показывает жизнь, ирригация действительно способствует уменьшению масштабов нищеты как среди фермеров, так и безземельных работников, однако это происходит лишь в более широких рамках политики, осуществляемой в интересах бедных слоев населения, и только тогда, когда для развития ирригации существуют благоприятные условия.

Непосредственным результатом такого подхода является то, что вопросы неустойчивого использования водных и других ресурсов, загрязнения окружающей среды, а также вопросы равенства отходят на второй план. То же самое относится к политике и стратегиям в поддержку производства продуктов питания на богарных землях, а также к животноводству, рыболовству, садоводству и другим секторам. В частности, подходы к водным ресурсам и обеспечению продовольственной безопасности не отталкиваются от конкретных проблем бедных слоев населения, которые этой безопасности лишены. Акцент на целях национальной политики ведет к тому, что упущенными оказываются весьма реальные возможности уменьшения недоедания и масштабов нищеты среди многих представителей бедных слоев, которые не занимаются орошаемым земледелием. Есть свидетельства того, что в некоторых районах (которые рассматриваются ниже) этот дисбаланс постепенно выправляется, однако представляется, что в данных случаях параметры управления водными ресурсами диктуются политикой в других секторах, а не политикой в секторе водных ресурсов.

Охрана окружающей среды

Охрана окружающей среды по своему определению находится в центре внимания Повестки дня на XXI век и после ее утверждения составляет основу тех мер, которые принимаются для ее проведения в жизнь. Конкретный подход к водным ресурсам в этом отношении сосредоточен на их устойчивом использовании и обеспечении качества воды в интересах окружающей среды. В Повестку дня на XXI век также были включены конкретные предложения по охране водных экосистем и пресноводных живых ресурсов, что объясняется серьезнейшей опасностью, грозящей многим водно-болотным угодьям, мангровым зарослям, речным и озерным экосистемам, дельтам и другим районам. Однако вселяют серьезнейшую тревогу весьма ограниченные успехи, достигнутые в отношении этих районов за время, прошедшее после конференции в Рио-де-Жанейро, за редким исключением (в основном в более богатых странах): повсеместно приходится сталкиваться с ухудшением окружающей среды, исчезновением водно-болотных угодий, снижением уровня качества воды.

Последствия этих проблем отражены во многих документах, о них постоянно говорят, и то значение, которое им придается, свидетельствует о том, какое внимание сегодня уделяется вопросам охраны окружающей среды. Все это позволило гораздо глубже осознать вопросы экологии в рамках политики в области водных ресурсов и управления ими, что, в свою очередь, нашло свое отражение в систематических изменениях подходов в области политики во многих частях мира. Речь идет об отказе от традиционного акцента на техническую сторону водообеспечения и переходе к акценту на экологические вопросы (вместе с расширением участия общества), которые теперь рассматриваются как неотъемлемый компонент политики и практики в области водных ресурсов. Изменился порядок очередности задач и приоритетов политики, и теперь в качестве решающего фактора при принятии решений относительно капиталовложений в водные ресурсы используются результаты оценки экологического воздействия (ОЭВ). Политика, процедуры и институциональные рамки ОЭВ находят

свое применение в большинстве стран, однако многие государства пока что не располагают необходимыми людскими ресурсами для эффективной работы в этом направлении. Складывается тенденция в направлении более стратегических оценок воздействия (на уровне разработки политики), а определенным аспектам (таким, как оценка воздействия на здоровье) в рамках ОЭВ уделяется особое, более видное место. Такие изменения в подходах трудно форсировать, и потребуется время для того, чтобы эта работа дала свои результаты, однако можно с уверенностью говорить о том, что за последнее десятилетие подход к охране окружающей среды в рамках политики в области водных ресурсов получил широкое развитие на систематической основе. В этом вопросе главным компонентом является не разработка новой политики, а воплощение в жизнь той политики, что уже существует.

Водные ресурсы для промышленности и энергетики

В Повестке дня на XXI век и многих аналогичных декларациях последнего десятилетия вопросу использования водных ресурсов для нужд промышленности и энергетики уделено, пожалуй, недостаточно внимания. Различные формы такого использования во многих странах имеют очень большое значение в плане объемов используемой воды, капитальных затрат на промышленное водообеспечение, экономических масштабов производства и, если говорить об отрицательной стороне, в плане экологических последствий такого использования водных ресурсов. Как экологические, так и экономические вопросы необходимо решать в рамках политики в области водных ресурсов. После конференции в Рио-де-Жанейро в обеих сферах произошли заметные изменения, однако серьезнейшие проблемы остаются нерешенными. Для промышленности главным фактором является наличие нормативной среды, создаваемой правительством, и соблюдение эффективных экологических стандартов пользователями водных ресурсов, в основном представляющими частный сектор. В разработке таких стандартов достигнуты большие успехи, как и в создании систем комплексного управления окружающей средой, позволяющих проследить воздействие на водные и другие ресурсы в рамках всего производственного цикла. Такие стандарты применяются неравномерно: на самой строгой основе во многих развитых странах и в меньших масштабах во многих развивающихся странах в силу их ограниченных возможностей. С особыми проблемами сталкиваются бывшие социалистические страны. Существуют и реальные проблемы загрязнения окружающей среды малыми промышленными предприятиями во многих развивающихся странах, где режим ее охраны не столь строг.

В вопросе использования водных ресурсов на нужды энергетики основное внимание принято уделять проблемам крупных плотин, в результате чего на второй план отходят такие важные проблемы, как малая гидроэнергетика и использование воды для охлаждения установок на тепловых электростанциях. Несмотря на то что основной объем этой воды возвращается в водные системы, значительное изменение температуры и, в некоторых случаях, качества воды имеет серьезные последствия для водных ресурсов и экологии, которые пока что не получили широкого признания и являются во многих странах серьезным вопросом политики. Гидроэнергетика играет важную роль в мировом энергетическом балансе, обеспечивая около 20% мирового производства электроэнергии. В некоторых развивающихся странах, таких, как Мозамбик и Шри-Ланка, гидроэнергетика занимает ведущее место в энергетической отрасли. Она дает заметные экономические и экологические преимущества, а для таких бедных горных стран, как Лаос и Непал, обеспечивает одно из немногих направлений

экономического роста (в том числе путем экспорта электроэнергии). В прошлом развитие гидроэнергетики зачастую несло за собой разрушительные последствия для окружающей среды, общества и здоровья, которые широко обсуждались в связи такими проектами, как строительство гидроэлектростанций в трех ущельях в Китае, программа строительства на реке Норманда в штате Гуджарат в Индии и возведение плотин в бассейне реки Сенегал. За последние двадцать лет эта практика претерпела изменения, и сегодня можно назвать много положительных примеров получения экономических преимуществ, в том числе для бедных слоев населения, при ограничении основных экологических и социальных последствий. Тем не менее, несмотря на эти успехи, строительство плотин остается одним из самых противоречивых вопросов развития, и в последние десятилетия внешняя поддержка таким проектам в развивающихся странах значительно сократилась. Противоречивый характер этого вопроса стал причиной весьма серьезных разногласий на конференции в Гааге в 2000 году и еще какое-то время будет вызывать острые дебаты. С одной стороны, вполне оправдано необходимое внимание, уделяемое задаче совместного использования экономических преимуществ при ограничении экологических и социальных последствий. С другой стороны, многие развивающиеся страны с возмущением говорят о высоком уровне развития гидроэнергетики во многих развитых странах.

Доклад Всемирной комиссии по плотинам (ВКП), опубликованный в конце 2000 года, вызвал беспрецедентную и в высшей степени продуктивную дискуссию среди всех заинтересованных лиц. Несмотря на некоторое расхождение в деталях, существует широкий консенсус по вопросам основных ценностей и стратегических приоритетов, сформулированных в докладе, где четко изложены руководящие направления, зиждущиеся на пяти главных принципах: равенство, эффективность, коллективное принятие решений, устойчивость и подотчетность. Масштабы, последствия и потенциальные затраты и преимущества, связанные со строительством крупных плотин, таковы, что вопрос их строительства по-прежнему будет оставаться противоречивым. Распространение принципов ВКП на все мероприятия по планированию развития водных ресурсов является серьезной темой для будущих дискуссий.

Водные ресурсы и города

Ожидается, что к 2030 году в городских районах будет проживать свыше 60% населения мира (почти 5 миллиардов человек), и в связи с этим проблема городов выходит на первое место в программе действий в области политики. Изыскиваются новые формы деятельности в быстро меняющихся обстоятельствах с целью обеспечения устойчивости городской окружающей среды, в первую очередь путем повышения эффективности управления, совершенствования ценообразования в области предоставления услуг, расширения участия общественности, в том числе женщин, и установления творческих партнерских связей между предприятиями государственного и частного секторов. Города, выступая в качестве центров экономической и социальной деятельности, обеспечивают беспрецедентную критическую массу высококвалифицированной рабочей силы наряду с возможностями для активизации развития. Однако и это имеет свою цену. Задачи удовлетворения конкурирующего спроса со стороны коммерческих, коммунальных и промышленных пользователей означают большую нагрузку на пресноводные ресурсы. Города все глубже проникают в источники подземных вод и все шире охватывают расположенные далеко от них наземные

источники, за что в конечном счете приходится платить такую цену, которая оказывается непомерной и с экономической, и с экологической точек зрения. Города все больше конкурируют друг с другом в вопросах обеспечения водой пригородного сельского хозяйства и сельских регионов. Перед руководителями городских хозяйств стоит также проблема обеспечения безопасного и недорогого доступа к водным ресурсам городской бедноты, подавляющее большинство которой проживает в бидонвилях, никак не охваченных никакими муниципальными службами. При этом им приходится учиться ограничивать расточительную практику водопользования, которая лишает многие города более чем половины их законных доходов.

Если более эффективное управление городскими водными ресурсами не будет введено в институциональном порядке, деградация и истощение пресноводных ресурсов поставят под угрозу не что иное, как жизнь городов и устойчивый характер экономического и социального развития.

Управление рисками

В последние годы, по мере роста последствий стихийных бедствий, связанных с водными ресурсами, и распространения информации об этой проблеме, вопросу управления рисками стали уделять все более серьезное внимание. Последствия серьезных наводнений (как в Мозамбике в 2000 г.), продолжающихся засух (как в Центральной Азии) и разрушительных ураганов (подобных циклону в штате Орисса в Индии в 1999 г.) нельзя переоценить. Широкий круг явлений, связанных с изменением климата, наряду с более экстремальными погодными явлениями говорит о том, что в грядущие десятилетия эти проблемы будут усугубляться. Широкое признание сегодня получила необходимость планирования мероприятий по уменьшению опасности таких стихийных бедствий в рамках управления водными ресурсами в целом, и сейчас подготовленность к стихийным бедствиям заметно возросла, а системы управления стали работать более эффективно. Например, наводнения 1998 года в Бангладеш были самыми серьезными за всю историю, однако они имели не столь разрушительные последствия, как предыдущие наводнения меньших масштабов, благодаря улучшению подготовленности к ним и более эффективным системам управления.

Такие вопросы подготовленности к стихийным бедствиям все чаще рассматриваются в контексте комплексного управления водосборным бассейном, включая транснациональные речные бассейны, причем такой подход должен стать неотъемлемой частью политики в области водных ресурсов. Оптимизм в этом отношении вселяют последние инициативы в южной части Африки и в других регионах.

Совместное использование водных ресурсов

Этот вопрос, который относится к числу острых проблем, все более настоятельно требует разработки более эффективной политики и систем для обеспечения совместного использования водных ресурсов. Важное значение этого вопроса ощущается на всех уровнях, от местного до международного, однако, поскольку 60% мировых пресноводных ресурсов сосредоточены в транснациональных системах, что чревато потенциальными конфликтами, внимание этой проблеме уделяется прежде всего на международном уровне. Вопросы трансграничных водных ресурсов в

Повестке дня на XXI век были охвачены в недостаточной степени, однако сегодня они рассматриваются как более актуальные. Конвенция Организации Объединенных Наций о праве несудоходных видов использования международных водотоков (1997 г.) обеспечивает правовые рамки для разработки этих вопросов, которым во многих регионах теперь уделяется повышенное внимание.

Переговоры по этим вопросам неизбежно носят затянутый, сложный и политически острый характер, однако есть и положительные примеры решения таких проблем, например в том, что касается бассейна Рейна и новой инициативы по бассейну Нила, которая дает серьезный повод для оптимизма. Существуют и примеры двусторонних соглашений, которые не охватывают тот или иной бассейн в целом, но тем не менее имеют важное значение. Основа для сотрудничества может быть различной – от простого обмена данными до установления совместных приоритетов экономического развития (примером может служить Сообщество развития стран юга Африки), включая самые различные промежуточные меры. С чего начинать – это зависит от конкретных местных условий

Обеспечение научной базы

Со всеми вышеизложенными вопросами неразрывно связан вопрос обеспечения надежной научной базы для того, чтобы разработка политики, принятие решений и проведение переговоров на всех уровнях осуществлялись на информированной основе. Научные знания должны обеспечиваться в различных формах, однако важнейшее значение имеют национальные базы данных, содержащие минимальную гидрологическую информацию и сведения об использовании ресурсов. Без них нельзя обойтись в деле достижения консенсуса по спорным вопросам на национальном и международном уровнях. Деятельность по разработке и поддержанию этих баз данных должна опираться на четкую политику и ресурсы, без выделения которых такая система действовать не может. Картина, сложившаяся в этой области за последнее десятилетие, неоднородна. Техническое развитие в таких сферах, как управление данными, дистанционное зондирование, климатические данные и т.д., делает относительно доступными гораздо более точные данные и в гораздо большем объеме. Системы таких данных в некоторых странах стали работать гораздо более эффективно. Значительно улучшилась и доступность данных благодаря системам, основывающимся на Интернете. Однако на фоне всех этих достижений хуже стали работать многие национальные системы гидрологического мониторинга. Таким образом, за период, прошедший после конференции в Рио-де-Жанейро, наблюдался заметный, хотя и неодинаковый прогресс на этих различных направлениях политики в области водных ресурсов, однако главные проблемы еще предстоит решить. Первый шаг заключается в определении целостных и эффективных рамок такой политики, которые учитывали бы местные возможности, потребности и приоритеты. Готовых рецептов для этого нет, однако накоплен положительный опыт, установлены базовые принципы и поставлены основные вопросы, которые можно выделить в отношении каждой различной области политики, речь о которой шла выше. Эти вопросы и принципы рассматриваются в следующих разделах данного документа.

В ЧЕМ СОСТОЯТ КЛЮЧЕВЫЕ ЗАДАЧИ ПОЛИТИКИ?

Ряд вопросов

В настоящем разделе дается обзор глобальной картины, сложившейся в связи с существующими моделями наличия водных ресурсов и методами их использования, и на основе этих моделей и методов формулируются ключевые задачи политики. Разумеется, все сказанное здесь отражает наше понимание этих проблем сегодня. Вопросы, связанные с водными ресурсами, их использованием и их взаимосвязи с более широкими процессами в области окружающей среды и развития чрезвычайно сложны и изменчивы. Наше представление о них не является исчерпывающим, хотя оно и становится все более полным. Уже одно это имеет важное значение с точки зрения разработки политики и определяет формулировку первого вопроса политики:

Какие знания необходимы для определения политики в области водных ресурсов и управления ими и что необходимо сделать для создания и развития базы таких знаний?

В глобальных масштабах мы используем лишь незначительную долю мировых потенциальных водных ресурсов. Соответствующие данные разнятся (не в последнюю очередь из-за того, что использование значительных объемов воды не носит «потребительский» характер и что примерно 45% всей используемой воды возвращается в водный цикл, хотя и в измененном виде), однако большинство расчетов сходятся на цифре в пределах 4 000-5 000 кубометров в год при общем годовом стоке примерно в 42 000 кубометров, или около 10% от общего объема. Однако вся эта вода распределяется неравномерно во времени и пространстве. В одних районах, таких как бассейн Амазонки или Канада, имеются огромные запасы воды и спрос на нее невысок. В других, таких, как Ближний Восток и многие районы Южной Азии, спрос на воду составляет очень большой процент имеющихся там водных ресурсов. Эти ресурсы, а также их местонахождение зависят от осадков и от того, где в данной гидрологической системе протекает вода – по поверхности или под землей. Лица, ответственные за управление водными ресурсами, возлагают все большие надежды на изучение таких гидрологических систем, что нашло отражение в таких подходах, как комплексное управление водными ресурсами (КУВР) и комплексное управление водосборными бассейнами. Однако гидрологические системы выходят за пределы внутренних административных, а во многих случаях и национальных границ. Такая реальность влияет не только на наши методы планирования и управления, но и на анализ наборов данных, которые могут быть несовместимыми. Это определяет формулировку второго главного вопроса политики:

Какие механизмы необходимы для координации планирования и развития водных ресурсов и управления ими независимо от государственных и административных границ?

Понимание проблем водных ресурсов не ограничивается лишь гидрологическими процессами, а охватывает также и экологические процессы. Для того чтобы реки, водосборные бассейны и водные экосистемы сохраняли свою значимость и продолжали функционировать, необходимы достаточные водостоки. Любые изменения в них приводят к экологическим изменениям, а любые изменения в экосистемах в свою очередь влияют на водные потоки. Например, отвод вод в целях орошения может поставить под угрозу водные экосистемы. В некоторых случаях (как, например, в

случае с Аральским морем или Желтой рекой) такая угроза может стать широко-масштабной. Точно так же такие существенные изменения, как вырубка леса, значительно изменяют объем и временной режим водных стоков в речном бассейне. Все это означает, что отвод и выделение вод для поддержания экосистем и экологических процессов должны стать составной частью политики и стратегии в области водных ресурсов:

Какая политика и какие действия необходимы для поддержания целостности экосистем, через которые перемещаются водные ресурсы, становясь доступными человечеству?

Сфера и способы использования водных ресурсов так же сложны и многообразны, как и сами ресурсы. В глобальных масштабах в большинстве стран сельское хозяйство является самым крупным прямым потребителем воды: на его долю приходится примерно 70% общего глобального забора воды, причем во многих развивающихся странах этот процент значительно выше. Если использовать другой показатель, то расход воды на одного человека в промышленно развитой стране составляет в среднем 4 000-5 000 литров в день (при средней величине в мире в 2 500 литров), что разительно контрастирует с теми 40 литрами, которые необходимы для обеспечения нормальной жизни человека питьевой водой и водой для гигиенических целей. На долю промышленности, включая энергетику, приходится еще 20% потребляемой воды, однако эта вода, как и сама промышленность, распределяется крайне неравномерно. В местах своего нахождения промышленные и энергетические объекты играют весьма значительную роль с точки зрения количества потребляемой воды, объема капиталовложений и воздействия на экологические процессы. Бытовое использование воды, как правило, незначительно в количественном отношении, составляя не более 10% от общего объема используемой воды, однако оно имеет чрезвычайно важное значение с точки зрения удовлетворения основных потребностей человека, обеспечения здоровой и достойной жизни людей. Имеется также множество других важных сфер использования воды, включая рыболовство и другие промыслы в водных экосистемах, а также применение воды в эстетических целях и для отдыха. Какова бы ни была специфика местных методов использования воды, необходим механизм, позволяющий по-разному распределять скудные ресурсы. Неизбежно возникает следующий вопрос политики:

Какая политика необходима для обеспечения эффективного и справедливого распределения водных ресурсов среди различных пользователей? Какие критерии следует при этом применять и какие процедуры должны соблюдаться в процессе определения приоритетов и распределения воды там, где наблюдается ее нехватка?

При разработке таких распределительных механизмов необходимо прежде всего учитывать более широкие цели развития. Потребности и возможности самых незащищенных слоев общества – в частности, бедных и женщин – должны рассматриваться как главный приоритет. Эти слои населения зачастую сталкиваются с непреодолимыми препятствиями, закрывающими им доступ к водным ресурсам, необходимым для удовлетворения их потребностей, и это является неотъемлемой

составляющей их нищеты и обездоленности. Для преодоления этих препятствий необходимы конкретные и совместные действия:

Какая политика и какие действия необходимы для удовлетворения особых потребностей и решения особых проблем самых нуждающихся и незащищенных слоев населения, особенно бедных и женщин?

Там, где водные ресурсы находятся под воздействием негативных факторов (а они могут быть связаны как с качеством, так и с количеством имеющихся запасов), политика в этой области должна определять основные минимальные стандарты, учитывающие приоритеты при распределении воды, а также реалистические надежды, связанные с возможной реализацией поставленных целей. Такие стандарты не должны быть чем-то незыблемым – они должны развиваться по мере роста возможностей; однако главной ответственностью правительства является создание регулирующего механизма, в рамках которого осуществляется управление водными ресурсами:

Какими должны быть минимальные стандарты в отношении количества воды, предназначенной для определенных целей, а также в отношении качества водных ресурсов? Какова оптимальная система, обеспечивающая соблюдение таких стандартов?

Разумеется, удовлетворение потребностей, создание механизмов распределения и соблюдение минимальных стандартов сопряжено со значительными расходами, связанными с капиталовложениями в системы управления водными ресурсами (создание инфраструктуры и организаций) и издержками по обеспечению эксплуатации таких систем. Расчеты объемов необходимых капиталовложений ошеломляют: по подсчетам, приведенным в «Перспективах мировых водных ресурсов», для обеспечения глобальной безопасности водных ресурсов потребуется выделять ежегодно в течение 30 лет сумму в 180 млрд. долл. Для многих правительств не менее устрашающе выглядят расходы, связанные с обеспечением непрерывного потока капиталовложений и эксплуатацией справедливых и эффективных систем. Однако выгоды от таких капиталовложений не менее впечатляющи – прямые и косвенные убытки от отказа от инвестиций в деятельность по поддержанию и более эффективному использованию водных ресурсов огромны, а в некоторых случаях их просто трудно подсчитать. Необходимо сделать трудный выбор в отношении объема инвестиций, размера регулярных затрат и методов возмещения расходов:

Как определить объем инвестиций в водные ресурсы и водоснабжение? Какова ценность различных водных ресурсов и какой уровень возмещения расходов следует устанавливать для различных потребителей?

Правительства не могут – да в принципе и не должны – пытаться делать все. Они должны создать лишь регулирующий механизм, в рамках которого определяются права и обязанности различных пользователей водных ресурсов и экосистем. Однако даже там, где это происходит, существуют коренные противоречия между различными потребителями воды (сброс сточных вод одной фабрикой может отравить экосистемы и

питьевую воду, а ирригационные сооружения могут осушить реки и озера, используемые для рыболовства и других целей). Там, где наблюдается нехватка воды, могут также возникнуть споры между одними и теми же потребителями воды (например, между ирригаторами в верховье и низовье реки). Эти споры могут быть весьма серьезны, а в некоторых редких случаях они могут иметь и насильственный характер. Там, где это происходит, правительства должны обеспечить средства, с помощью которых такие конфликты могут быть разрешены:

Каковы наиболее эффективные, справедливые и открытые средства разрешения конфликтов из-за водных ресурсов?

Разработка стратегии для решения этой проблемы – задача чрезвычайно трудная, и эффективность такой стратегии будет определяться характером системы, которая решает, кто что должен делать, и которая имеет полномочия и власть для управления водными ресурсами. Иными словами, надлежащая система управления – это ключ к решению проблемы успешного осуществления политики и стратегии в области водных ресурсов.

* * * *

Правительства играют ключевую роль в создании такой системы и несут за это главную ответственность. Однако это не значит, что они должны обладать всей полнотой власти в управлении. Необходимо как раз обратное, так как слишком часто в руках правительственных учреждений сосредоточено слишком много власти. Один из важнейших вопросов, стоящих перед многими национальными правительствами, заключается в том, какую власть и в каком объеме они должны передать местным общинам, гражданскому обществу, частному сектору и органам местного самоуправления. Децентрализация – это ключевой вопрос политики в разрешении водного кризиса. Понятие делегирования полномочий хорошо проглядывается в следующих вопросах:

Какие роли должны играть в управлении водными ресурсами различные участники, включая государственные учреждения (центральные и местные), частный сектор, гражданское общество и местные общины? Какая политика необходима для обеспечения способности этих различных участников справляться со своей ролью?

После того, как будут установлены четкие рамки такого управления, важно будет обеспечить, чтобы учреждения, связанные с управлением водными ресурсами, работали эффективно, открыто и честно. Смогут ли они сделать это или нет, зависит от собственного потенциала соответствующих учреждений, т.е. от того, насколько они эффективны, имеют ли они необходимые навыки, располагают ли они достаточными ресурсами и представляют ли они все заинтересованные стороны. Сюда относятся также и взаимоотношения между различными учреждениями (включая взаимоотношения между центральными правительственными учреждениями, где часто главной проблемой является раздробленность). В этом смысле чрезвычайно важным аспектом вопросов как политики, так и стратегии является следующее:

Какими возможностями должны располагать различные учреждения, а также какую политику следует проводить и какие действия необходимо предпринимать для обеспечения таких возможностей?

В совокупности все эти вопросы представляют собой внушительный комплекс труднейших проблем для лиц, ответственных за разработку политики. Разумеется, как исходные позиции, так и характерные особенности потребностей и имеющихся ресурсов в разных странах разные, поэтому главное внимание будет уделяться разным проблемам в зависимости от места и времени. Необходимо учитывать все факторы. В прошлом это часто не делалось. Политика в области водных ресурсов слишком часто строилась на основе упрощенного предположения, что запасы воды должны пополняться за счет прямых капиталовложений.

При рассмотрении вопроса о реформе политики мы должны признать тот прогресс, который уже был достигнут за последние десять лет. За это время во многих странах мира была разработана хорошо продуманная и учитывающая множество факторов политика, примеры которой приводятся в следующем разделе настоящего доклада. Такие реформы часто осуществлялись при содействии международного сообщества и во многих случаях хотя бы частично стимулировались активным обсуждением этих проблем на международном уровне. Однако, как уже было сказано в предыдущем разделе, все эти достижения необходимо также рассматривать на основе сбалансированного подхода, признав, что изменения в политике на национальном уровне часто осуществлялись неэффективно и не доводились до конца. Этот вопрос мы еще раз рассмотрим в заключительном разделе данного документа.

ПРИНЦИПЫ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ВОДНЫХ РЕСУРСОВ В РЕАЛЬНОМ МИРЕ

Практика эффективного общего управления и проведение реформ

Первая группа примеров эффективной политики и принципов управления, рассматривая в этом разделе, касается следующих пяти различных глобальных проблем: совершенствование общего управления, совместное водопотребление, определение ценности водных ресурсов, система мер по борьбе со стихийными бедствиями и укрепление научной базы. Все эти проблемы имеют чрезвычайно важное значение для создания благоприятной среды, позволяющей развивать различные виды водопотребления в целях максимально эффективного использования потенциала и обеспечения устойчивого развития этих жизненно важных ресурсов. Опыт последних лет научил нас хотя бы тому, что действия, направленные на улучшение работы в какой-то одной отдельно взятой сфере управления водными ресурсами, не дадут никаких долговременных результатов, если вся система управления не будет эффективной. Рассмотрение этой проблемы в данном докладе ограничено его объемом. Однако мы можем определить основные принципы и проиллюстрировать их примерами успешной практической работы в разных странах мира.

Совершенствование управления является, пожалуй, самым важным и трудным из всех вопросов политики, рассматриваемых в данном докладе. Эта проблема имеет множество аспектов, но все они связаны с определением рамок принятия решений и полномочий в области управления водными ресурсами, когда потребности и интересы всех потребителей воды (включая окружающую среду) были бы представлены справедливо и открыто. Это может показаться самоочевидным, но достижение этой цели часто сопряжено со значительными переменами в том, что касается распределения власти и получения выгод, что может привести к противоборству с мощными союзами других заинтересованных сторон. Первым шагом, направленным на совершенствование управления, является обеспечение твердой *политической воли* к осуществлению необходимых перемен на основе как можно более широкого консенсуса в обществе.

Укрепление такой воли и расширение консенсуса в обществе зависят, как и все аспекты совершенствования управления водными ресурсами, от наличия *более благоприятных условий управления* в обществе. Иными словами, управление водными ресурсами не может рассматриваться изолированно от более широких тенденций развития общества. Учреждения, занимающиеся управлением водными ресурсами, вряд ли будут руководствоваться принципами справедливости, открытости и законности, если другие органы управления в обществе не будут руководствоваться теми же принципами.

Особые условия, в которых осуществляется управление водными ресурсами, определяют *рамки политики* как в этой области, так и во всех смежных областях (здравоохранение, сельское хозяйство, охрана окружающей среды, а также в более

широких областях политики, таких, как децентрализация и макроэкономика). Изменения в управлении водными ресурсами должны обеспечивать достижение реальных результатов, поскольку именно эти результаты будут обосновывать целесообразность таких изменений и направлять их осуществление. Выше была поставлена цель уделять приоритетное внимание управлению водными ресурсами, которое должно осуществляться таким образом, чтобы в условиях устойчивости окружающей среды оно уменьшало бедность и содействовало преодолению трудностей, стоящих перед неимущими. В отдельных странах эта цель и связанные с нею задачи должны быть сформулированы более четко при широком участии всех заинтересованных сторон.

Кроме того, часто требуется изменить и *институциональные рамки* ответственности в области управления водными ресурсами. Здесь возникают три основные проблемы: сокращение раздробленности, вызванной разделом сфер ответственности между различными правительственными учреждениями; повышение эффективности работы учреждений, занимающихся управлением водными ресурсами; более широкое участие местных общин, гражданского общества, органов местного самоуправления и частного сектора. Такие институциональные реформы неизбежно сопряжены с трудностями и требуют много времени, однако они крайне необходимы для совершенствования управления водными ресурсами. Их осуществление может тормозиться многообразными интересами различных структур государственного сектора.

Межсекторальное сотрудничество, необходимое для преодоления раздробленности при планировании, развитии и управлении водными ресурсами, противоречит такой системе. Для преодоления этого препятствия необходимо, чтобы на самом высоком правительственном уровне понимали, что межсекторальные противоречия могут быть преодолены лишь в том случае, если для этих целей будут специально выделены средства. Это требует четко сформулированных критериев того, что можно, а что нельзя включать в понятие «межсекторальный», дабы избежать размывания основополагающих принципов и возврата к прежнему положению.

В качестве примера можно привести целый ряд стран, которые осуществили реформы, направленные на повышение эффективности управления. Южная Африка постоянно предпринимает усилия, направленные на развитие комплексной институциональной системы, основанной на применении нового законодательства и осуществлении новой политики в отношении речных бассейнов (см. врезку 1). В этой стране реформой охвачены все области управления с целью усиления контроля местных органов власти над использованием водных ресурсов и расширения доступа к ним для всех категорий населения.

Врезка 1: Реформа управления водными ресурсами в Южной Африке

В период между 1994 г. и 1997 г. принципы политики Южной Африки в области водных ресурсов были полностью пересмотрены, что привело к разработке новой политики и принятию Закона о водном хозяйстве от 1997 г. и Закона о национальных

водных ресурсах от 1998 г. Эти законы и политика направлены на более рациональное использование водных ресурсов, обеспечение равноправного доступа к ним и повышение уровня доверия со стороны общества к политике по отношению к тому, что является чрезвычайно дефицитным ресурсом во многих районах Южной Африки. Эти законы и политика нашли свое отражение в лозунге «Немного воды всем и всегда». Положения новых законов касаются соответствующей политики в области развития в сельских районах и городах (включая сельское хозяйство и промышленность), а также в области охраны окружающей среды. Поставленные цели должны быть достигнуты с помощью комплексного подхода, основанного на принципе совместного управления, в соответствии с которым правительственные и неправительственные учреждения всех уровней должны предпринимать согласованные усилия, направленные на осуществление общих планов.

Новое законодательство охватывает все аспекты водопотребления, которое основывается теперь на разрешениях, выдаваемых на ограниченный период. Эти разрешения заменили права собственника прибрежной полосы и владельца водоема. Закон от 1998 г. разрешает проведение в жизнь своих положений «поэтапно и постепенно», по мере того как будут создаваться и набирать силу новые административные структуры. Создается совершенно новая система учреждений, основанная на передаче ответственности структурам как можно более низкого уровня и строящаяся вокруг гидрологических систем (путем создания ряда учреждений по управлению водосборами). В Южной Африке понимают, что этот процесс займет не один год, и это прекрасный пример страны, где новые законы и политика признаются началом, а не окончанием решения сложной проблемы. Чтобы справиться с ней, необходимо, чтобы вслед за принятием новых законов и разработкой новой политики последовали бы решительные совместные действия и меры по наращиванию потенциала, что позволит провести в жизнь эти законы и политику.

Основано на: MacKay, H. *Water Policy Implementation in South Africa*. Living Water Foundation, 2001.

Большое число потребителей воды в пределах одних и тех же речных бассейнов вызывает необходимость разработки политических принципов **совместного водопотребления** различными пользователями. Это сопряжено с проблемами, общими для всех уровней потребления, однако самыми злободневными являются проблемы, связанные с распределением воды за пределами административных границ между различными регионами внутри страны или между штатами в таких крупных странах, как Индия. Однако многие из самых сложных проблем связаны с трансграничными водами. В мире насчитывается 261 международный речной бассейн, на долю которого приходится 60% мирового стока пресной воды и 45% поверхности земли в 145 странах. Следует признать, что большинство континентальных стран действительно используют речные бассейны совместно.

Возможность конфликтов из-за трансграничных вод – это проблема, которой серьезно озабочено множество людей, поэтому в последние годы был проведен целый ряд переговоров с целью создания организационных структур и механизмов для совместного управления этими водами. Такими механизмами могут быть двусторонние соглашения, распространяющиеся лишь на часть речного бассейна. Осуществлен также ряд инициатив, распространяющихся на весь бассейн (см. врезку 2 об инициативе по бассейну

Нила). Такие инициативы должны основываться на высокой степени доверия, и там, где они осуществляются успешно, они могут стать катализатором укрепления доверия, роль которого далеко превосходит значение конкретных проблем речного бассейна.

Врезка 2: Инициатива по бассейну Нила

Нил, одна из величайших рек мира, в течение тысячелетий был основой экономики и цивилизации многих стран. Бассейн этой реки огромен – он охватывает территорию более десяти государств, простираясь от Центральной Африки до Средиземного моря. Инициатива по бассейну Нила выдвинута для того, чтобы объединить этот разрозненный регион вокруг общей идеи «устойчивого экономического развития путем равноправного использования общих водных ресурсов бассейна Нила на благо всех людей». Масштабы потенциальных конфликтов в регионе таковы, что любой успех в решении этой проблемы заслуживает особого внимания. Инициатива по бассейну Нила является той движущей силой, которая может содействовать сотрудничеству сначала в области водных ресурсов, а затем и в других областях.

Инициатива сочетает цели управления водными ресурсами и их распределения с более широкими задачами борьбы с нищетой, экономической интеграции и координации деятельности прибрежных государств. Первая фаза разработки принципов политики и методов сотрудничества вылилась в стратегическую программу действий, основанную на осуществлении эффективных действий на месте. Широкие дискуссии, меры по укреплению доверия и аналитическая работа позволили добиться лучшего понимания проблем и большего доверия во всем регионе и согласовать принципы распределения ценнейших водных ресурсов Нила. Хотя еще предстоит сделать многое, на сегодняшний день достигнут значительный прогресс, что предвещает этой важной инициативе хорошее будущее.

Решение многих сложных проблем распределения, связанных с разнообразным использованием водных ресурсов, должно основываться на более полном представлении о **ценности водных ресурсов**. Это поднимает ряд сложных вопросов политики. Необходимо учитывать все элементы, определяющие ценность водных ресурсов (включая их использование не в потребительских целях, а, например, для отдыха или рыболовства). Оценка хозяйственной ценности многих видов водопотребления носит субъективный характер и часто отражает бытующие в данной культуре предположения. Запасы водных ресурсов постоянно меняются в зависимости от сезона, года и региона. При обеспечении жизнедеятельности и целостности экосистем необходимо учитывать не только размер капиталовложений и эксплуатационные расходы, но и ценность водных ресурсов. Эта ценность отражает качество, а также количество таких ресурсов. Политики должны учитывать прежде всего платежеспособность населения (особенно бедняков, для которых вода является главной потребностью и основным средством к существованию).

Существуют различные методы оценки водных ресурсов, но все они основаны на разных исходных позициях. Здесь особенно важно понимать, что определение ценности водных ресурсов – это *не есть* установление их цены и что любые методы оценки и возмещения издержек должны основываться на согласии потребителей воды. В конечном счете это в свою очередь будет зависеть от прозрачности и законности

административной системы, с помощью которой можно определять ценность водных ресурсов и вести переговоры между различными потребителями.

Управление рисками стихийных бедствий, связанных с водой, по праву становится одним из ключевых вопросов политики. Хотя такой опасности подвержены прежде всего бедные слои населения в развивающихся странах, живущие в условиях, которые делают их более уязвимыми и менее приспособленными к преодолению последствий таких бедствий, жители даже наиболее процветающих стран мира тоже становятся их жертвами.

Не говоря уже о людских потерях, глобальные экономические потери в результате одних лишь наводнений исчисляются в среднем в 3 млрд. долл. в год, что равняется 20% новых капиталовложений в водный сектор в развивающихся странах. Последовательная политика оценки рисков и выработки надлежащих мер по их предотвращению является важнейшей частью общей политики в области водных ресурсов. Такая политика может включать в себя как структурные (защита берегов), так и неструктурные (системы раннего предупреждения) меры по снижению риска, а также такие превентивные меры, как изменение существующей системы землеустройства или строительство противопаводковых сооружений. Есть хорошие примеры системы мер по борьбе со стихийными бедствиями и оказания помощи пострадавшим даже в самых бедных и наиболее подверженных этой опасности странах мира (см. врезку 3 о Бангладеш). Одной из сфер политики, которая по-прежнему нуждается в развитии, является интеграция системы мероприятий по борьбе со стихийными бедствиями в общий процесс управления водными ресурсами. В контексте развития ирригации и ее воздействия на здоровье людей значительное число фактов свидетельствует о том, что можно найти такие решения, которые содействовали бы как укреплению здоровья людей, так и росту производства сельскохозяйственной продукции. Международные инициативы, направленные на развитие этих систем, являются главным приоритетом политики. В поддержку этих инициатив и в знак признания очевидной необходимости сотрудничества между различными слоями общества и странами Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций приняла Международную стратегию уменьшения опасности бедствий.

Врезка 3: Система мер по борьбе со стихийными бедствиями в Бангладеш

Угроза наводнений и разрушительных циклонов в прибрежных районах Бангладеш существует постоянно. Сельские жители выработали методы борьбы со стихией и приспособления к ней, с тем чтобы уменьшить последствия таких стихийных бедствий, но даже при этом они лишают их средств к существованию, а в особо тяжелых случаях уносят с собой тысячи жизней. В течение длительного времени такие угрозы были предметом озабоченности политиков, но наводнения в 1987 и 1988 гг. и циклон в 1991 г., унесший 138 000 человеческих жизней, послужили мощным толчком для принятия быстрых и эффективных действий. Строительство сооружений (насыпей, укрытий от циклонов, систем водоснабжения и других объектов) стало определяющим в подходе к предотвращению стихийных бедствий, однако правительство разработало также эффективную систему мер по борьбе со стихийными бедствиями и оказания помощи пострадавшим. Были подготовлены и введены в действие в 1997 г. постоянно действующие указы, не требующие предварительного законодательного оформления.

Эти указы предусматривают следующие три стадии в принятии мер по борьбе со стихийными бедствиями: обеспечение готовности, оказание помощи (непосредственно во время стихийного бедствия) и восстановительные работы. Цель такого подхода состоит в создании ряда межучрежденческих комитетов, начиная с национального уровня (Национальный совет по борьбе со стихийными бедствиями под председательством премьер-министра) и кончая местным уровнем, где должностные лица и добровольцы несут конкретную ответственность за предупреждение людей о надвигающейся опасности, отслеживание развития ситуации, оказание первой помощи пострадавшим и восстановительные работы. На каждом уровне работают различные

учреждения, а постоянно действующие указы определяют круг их ответственности при подготовке к стихийным бедствиям и борьбе с ними.

Недавние крупные стихийные бедствия, такие, как наводнения 1998 г., продемонстрировали эффективность этой системы в деле немедленного предупреждения о надвигающейся опасности и оказания первой помощи пострадавшим. Масштабы и эффективность сотрудничества между различными учреждениями и координации их действий особенно впечатляющи, учитывая то, что стихийные бедствия представляют собой одну из самых серьезных проблем, затрагивающих многие стороны жизни людей. Этот подход, основанный на создании межучрежденческих комитетов, весьма эффективен там, где требуются конкретные и срочные действия, и там, где необходимость принятия решительных мер настоятельно требует отступить от обычных правил и процедур. Меры, обеспечивающие готовность к стихийным бедствиям, и особенно меры по восстановлению, менее эффективны, однако такая система имеет большое значение для уменьшения опасности стихийных бедствий, которые представляют одну из самых серьезных угроз для общин в прибрежных районах Бангладеш.

Эти различные примеры иллюстрируют лишь некоторые из множества составляющих глобальной политики. Все это требует новаторских инициатив в разработке политики в большинстве районов мира. Отсутствие таких инициатив значительно ограничит, если вообще не сведет на нет, все попытки улучшить управление водными ресурсами. Соответствующие изменения в политике создадут систему, в рамках которой можно будет сбалансировать проблемы и возможности различных видов водопотребления.

Однако эффективность процесса принятия решений в рамках этой системы будет настолько высока, насколько будет высок уровень информации, на основе которой принимаются такие решения. Это означает, что есть еще одна, последняя область политики, которую следует рассмотреть – необходимость поддерживать и расширять **научную базу** для управления водными ресурсами. Такая научная база включает множество различных компонентов, а возможности для сбора информации, разумеется, почти не ограничены. Разработка политики в этой области должна основываться на реалистичном подходе и учитывать стартовые возможности и намеченный реалистичный уровень развития.

Здесь особого внимания заслуживает идея *оптимальной степени неосведомленности* (т.е. *минимального* уровня информации, необходимой для принятия правильного решения), поскольку она помогает определить «нижний предел» в отношении того, какая конкретная информация необходима, как часто возникает в ней потребность и какой уровень достоверности является приемлемым. Международное сотрудничество является важной составляющей этого процесса, поскольку ни водная стихия, ни климат не признают национальных границ, а события в одной стране могут иметь чрезвычайно важное значение для принятия решений в другой. Во многих случаях большую выгоду приносит также совместное финансирование расходов. Срочно необходимы инициативы, направленные на создание международных структур обмена информацией и наращивания потенциала. Предыдущий анализ показывает, что база знаний о водных

ресурсах должна создаваться в более широком экономическом, социальном и экологическом контексте.

Практика эффективного хозяйственного управления и проведение реформ в области водных ресурсов

Вторая группа примеров эффективной политики и принципов управления, рассматривая в этом разделе, касается следующих шести оставшихся глобальных проблем: базовые потребности человека, продовольственная безопасность, экосистемы, промышленность, энергетика и города. Нарращивание структур, способствующих эффективному управлению водными ресурсами (о чем шла речь выше), имеет существенно важное значение для создания условий, в которых может быть обеспечено долгосрочное соблюдение принципов равенства и устойчивого развития в различных областях водного хозяйства. Существует множество способов, посредством которых можно сразу же повысить эффективность работы в различных областях управления водными ресурсами, а это означает, что необходимо действовать уже сейчас. При этом выдвигается бесспорный аргумент о том, что комплексное управление водными ресурсами (КУВР) может осуществляться лишь путем продолжения работы в традиционных секторах и постепенного наращивания потенциала и создания механизмов для последующей интеграции – т.е. на основе «двухколейного подхода». Вот почему в данном разделе рассматриваются некоторые ключевые вопросы политики, касающиеся этих различных аспектов управления водными ресурсами, с учетом того, что в них заложены значительные возможности служить катализатором более широкого процесса перемен в политике по отношению к водным ресурсам и их управлению.

Проблема использования воды для удовлетворения базовых потребностей человека всегда была и будет главным приоритетом во всем мире. Раздаются громкие призывы к осуществлению такой политики, которая ставила бы во главу угла человека и которая ориентировалась бы на обездоленных, в частности на создание для них надлежащих санитарных условий, о чем часто забывают во многих странах мира. Практика показывает, что подходы, основанные на инфраструктурах, созданных под существующие водные ресурсы, должны быть сбалансированы административным потенциалом, создаваемым на уровне общины для развития таких инфраструктур и управления ими, а также прочными связями между общинами и внешними провайдерами услуг (включая частный сектор). В большинстве случаев для городских и сельских районов требуются совершенно различные структуры. Кроме того, во многих случаях необходимо развивать базы знаний в таких областях, как оценка ресурсов (количественная и качественная), здравоохранение и гигиена, эксплуатация и техническое обслуживание, а также управление службами водоснабжения. Новые, комплексные показатели здоровья могут способствовать обоснованию таких потребностей, а также более широкому представлению о взаимосвязи между водоснабжением и состоянием здоровья людей. Необходимо срочно разработать политику в области научно-исследовательской деятельности для осуществления междисциплинарных исследований, необходимых для опробования новаторских методов управления водными ресурсами, направленных на уменьшение угрозы здоровью.

При разработке политики в этой области часто не удается создать надежные финансовые и распределительные механизмы. Там, где основные хозяйственные нужды включают воду как важную составляющую деятельности, обеспечивающей средства к существованию (животноводство, огородничество, ремесла или сфера обслуживания), как это происходит во многих развивающихся странах мира, на эти нужды необходимо выделять средства. Врезка 4 показывает, что более высокий уровень бытового водоснабжения может принести гораздо больше выгод, чем просто меры в области охраны здоровья населения. Этот полный перечень выгод необходимо учитывать при планировании и детальном проектировании объектов водоснабжения. Таким образом, в данном случае одним из главных вопросов политики является обеспечение финансовой основы для удовлетворения насущных потребностей, включая определение круга лиц, оплачивающих конкретные услуги, и уровня социально необходимых ассигнований, выделяемых для инвестиций и покрытия эксплуатационных расходов.

Врезка 4: Выгоды бытового водоснабжения: Оценка результатов, проведенная НПО «УотерЭйд»

«УотерЭйд»*, ведущая НПО, занимающаяся проблемами водоснабжения, произвела оценку результатов предыдущих проектов в области водоснабжения и санитарии в Гане, Индии, Танзании и Эфиопии. Это были удивительные результаты. Хотя большинство этих проектов основывалось на имеющихся ресурсах, все они предусматривали активную мобилизацию общин и наращивание потенциала на всех уровнях. Это стало ключом к успеху этих проектов и их долговременному эффекту. В самом большом выигрыше оказались женщины и дети. Хотя первоначальной целью оценки были, как правило, показатели здоровья, в ее ходе был выявлен целый ряд позитивных явлений, оказывающих влияние на самые разные стороны жизни:

- Часто самой большой выгодой были сэкономленные время и силы вследствие того, что не нужно было ходить за водой, находящейся в среднем на расстоянии шести километров. Нередко результатом этого было увеличение числа рабочих дней, что непосредственно повышало доход.
- Была зафиксирована большая польза с точки зрения здравоохранения, включая сокращение расходов на медицинскую помощь, и не только заметное сокращение числа больных диареей и дизентерией, но и снижение количества инфекционных заболеваний, вызываемых глистами, а также случаев бильгарциоза, чесотки и других.
- Появился целый ряд возможностей получения дохода прямо рядом с домом, включая доход от выращивания овощей, пивоварения, производства кирпича и гончарных изделий, продажи продовольствия и других видов деятельности.
- Местная экономика получила целый ряд преимуществ от роста доходов, а также от новых видов экономической деятельности и выгод, связанных с созданием пунктов водоснабжения и их эксплуатацией.
- Население приобрело множество новых навыков, таких, как умение работать каменщиком или механиком, руководить работой других людей, вести переговоры и выступать в роли лидера (такие навыки приобрели также и живущие в условиях бедности женщины, получившие работу в таких областях, которые считались традиционным делом мужчин).
- Местные организации, созданные для осуществления программ водоснабжения, стали основой для более активной мобилизации усилий местного населения, обеспечили более тесную сплоченность местных общин и значительно повысили уровень доверия со стороны женщин и более бедных, маргинальных слоев местного населения.
- Сберегательные и кредитные группы послужили основой для создания механизмов, обеспечивающих предоставление доступных кредитов в общинах и оказания помощи в приобретении навыков управления финансовыми структурами.
- Новые навыки и доверие, более эффективные местные организации и возросший экономический потенциал – все это оказало влияние на более крупные управленческие и политические структуры, а также на политику правительства.

* *Looking Back: The Long-Term Impact of Water and Sanitation Projects.* WaterAid, 2001.

Проблема использования **водных ресурсов для обеспечения продовольственной безопасности** отражает дилеммы политики (они определены выше), которые существуют между ирригацией в целях обеспечения национальной продовольственной безопасности и гораздо более широким подходом, который охватывает богарное земледелие и ресурсы, находящиеся в общей собственности (что определяет продовольственную безопасность бедняков, которые наименее защищены в этом смысле). Политика в области водных ресурсов должна основываться на более четкой национальной продовольственной и сельскохозяйственной политике. В частности, во многих случаях необходимо отойти от задачи продовольственного самообеспечения как главной цели политики, независимо от того, снижает ли она уровень недоедания или повышает уровень продовольственной безопасности беднейших слоев населения. Такое стремление к самообеспечению приводит ко многим негативным последствиям, при этом упор на производство зерновых на основе ирригации – это лишь одно из таких последствий.

После определения этих целей политики (включая самые конкретные цели, связанные с бедностью, недоеданием и окружающей средой) снова возникает главный вопрос политики – создание административной основы и системы управления (включая решение важных проблем обеспечения права на доступ к ресурсам), с помощью которых определяются приоритеты и принимаются решения относительно распределения водных ресурсов и возмещения затрат. Возможности разработки более комплексных подходов и принятия мер по повышению эффективности (включая эффективность управления водными ресурсами в рамках фермерских хозяйств) очень велики. При рассмотрении различных возможных сценариев необходимо произвести эффективную оценку их последствий для сквозных проблем (уменьшение бедности, снижение угрозы голода, охрана здоровья человека и меры по его укреплению).

Преобладающее использование воды в сельскохозяйственных целях (с точки зрения общего водопотребления, дальнейших нужд для увеличения производства продовольствия и необходимости создания более эффективных систем продовольственной безопасности) означает, что в этой области весьма актуальны новаторские подходы к политике. Достигнуты большие результаты от применения подхода, основанного на «зеленой революции» и предусматривающего масштабное развитие ирригации, однако все более очевидными становятся ограниченные возможности такого подхода (нередко предусматриваемые им меры принимаются в отношении полуголодных людей лишь тогда, когда возникает необходимость предотвратить голод) и неспособность преодолеть границы (он не срабатывает во многих районах, где проблемы носят особенно острый характер). В противоположность этому новые, часто очень простые идеи могут дать весьма существенные результаты, если они отражают конкретные потребности и возможности бедняков (см. врезку 5 об инициативе в Южной Азии). Во многих странах рецепты из прошлого – это не рецепты для будущего. Они должны быть тщательно проанализированы с точки зрения политики, и на основе такого анализа должна быть разработана четкая национальная стратегия обеспечения продовольственной безопасности.

Врезка 5: Полив с помощью педального насоса в Южной Азии

В северо-восточной части Индии, Непале (район Тараи) и Бангладеш отмечается одна из самых высоких в мире концентраций очень бедного населения, ощущается острая нехватка ресурсов, и целый ряд факторов ограничивает доступ к имеющимся ресурсам. Несмотря на это, живущие в этом регионе бедняки весьма изобретательны и быстро внедряют новые идеи, заставляя их работать на них. Одна из таких идей – педальный насос. Это простое, но оригинальное устройство, которое приводится в действие ногами и может откачивать воду из колодцев, неглубоких водоносных слоев или поверхностных вод для полива таких небольших участков, как собственный огород. При цене всего лишь в 12-15 долл. такой насос увеличивает семейный доход в среднем на 100 долл. Он легко собирается, прост в эксплуатации и может быть изготовлен из подручных материалов, имеющихся в каждой деревне этого региона. Насос дает возможность наладить скромное производство овощей, зерна и другого продовольствия, которое приносит доход и обеспечивает население жизненно важными продуктами питания в регионе, где возможности получить такие продукты ограничены. Хотя это и не панацея от всех бед (в частности, одним из необходимых условий для использования таких педальных насосов является наличие в данной местности неглубоко залегающих подземных вод), менее, чем за 10 лет, было продано 200 000 таких насосов, и оценка результатов показывает, что они принесли колоссальную пользу. Политика, в центре внимания которой будет не только традиционная крупномасштабная ирригация, но и поддержка такого рода новаторских подходов и их распространение, может эффективно удовлетворять нужды беднейших слоев населения в средствах к существованию, обеспечивать их продовольственную безопасность и открывать перед ними новые возможности.

Основано на: Shah, T., et al. *Pedaling out of Poverty*. IWMI, 2000.

Сохранение целостности экосистем является одним из ключевых вопросов политики, что, как было показано выше, все чаще признается во многих странах при разработке национальной политики. Степень воплощения этой политики в эффективные и долгосрочные практические решения имеет особое значение в двух ключевых областях.

Следует принять конкретные меры по сохранению целостности таких ключевых *водных экосистем*, как водно-болотные угодья, дельты и мангровые заросли. Традиционные методы их сохранения (основанные на предотвращении использования ресурсов в пределах установленных зон) часто неэффективны, поэтому сейчас признано необходимым применять так называемый «двухколейный подход», предусматривающий работу с местными общинами с целью налаживания эффективного управления в этих районах. В то же время признано необходимым поддерживать минимальный сток незагрязненной воды в эту природную среду путем осуществления комплексного управления на территории всего речного бассейна. Улучшение состояния здоровья людей благодаря разумному отношению к окружающей среде может стать главным стимулом, побуждающим местные общины постоянно участвовать в этом процессе. Разработка эффективной политики в этой области – задача не из легких, но, как показывает опыт Уганды, описанный во врезке 6,

она может быть решена, если будет принята долгосрочная программа действий по ее решению.

Врезка 6: Политика обеспечения целостности экосистем: Стратегический план по водно-болотным угодьям в Уганде

Стратегический план по водно-болотным угодьям был разработан в 2001 г. с целью дальнейшего развития опыта, приобретенного в ходе осуществления в течение 12 лет в сотрудничестве с правительством Уганды и МСОП Национальной программы по водно-болотным угодьям. На долю таких земель приходится 13% территории Уганды, и многие из них имеют международное значение с точки зрения сохранения биологического разнообразия. Программа носит новаторский характер, поскольку система мер по рациональному использованию водно-болотных угодий и по уменьшению бедности является составной частью общего подхода к решению этих проблем путем финансирования деятельности местных общин, направленной на поддержку управленческих инициатив, предпринимаемых с целью улучшения условий жизни людей и обеспечения целостности таких угодий. Такие инициативы основаны на разработанных на местах планах административных действий, определяющих те районы, где запрещены все виды землепользования, и те, где разрешены определенные виды такого пользования (например, возделывание земель, рыболовство, животноводство и сбор папируса).

Опыт успешного осуществления местных пилотных проектов убедил порой скептически настроенные власти в том, что местные общины заинтересованы в эффективном управлении и способны участвовать в нем в согласованных рамках. Такие пилотные проекты стали основой разработки более широких, общенациональных программ, предусматривающих интеграцию принципов эффективного управления в национальную политику в отношении этой жизненно важной природной среды. Конституция Уганды содержит положение, предусматривающее, что «водно-болотные угодья должны находиться в доверительной собственности государства во благо всего народа». Принятие Стратегического плана по водно-болотным угодьям показывает, что это конституционное положение может воплотиться в разумную политику, предусматривающую эффективные меры по ее осуществлению. Опыт Уганды показывает важность целеустремленных усилий, поддерживаемых в течение многих лет (как в финансовом, так и в техническом отношении) внешними партнерами по осуществлению программы развития.

Гораздо более эффективные меры необходимы для того, чтобы смягчить потенциальное *воздействие на окружающую среду*, оказываемое такими разными областями использования водных ресурсов, как сельское хозяйство, меры по предупреждению наводнений, водоснабжению и санитарии, строительство дамб, промышленность и др. Нередко принципы такой деятельности уже заложены в основу политики при осуществлении таких мероприятий, как оценка воздействия на окружающую среду или разработка стандартов качества для сточных вод. Когда этого нет, эта область политики становится высокоприоритетной. Более общей проблемой является обеспечение неукоснительного соблюдения уже принятого законодательства и осуществления уже разработанной политики с использованием для этого эффективной и надежной регулирующей системы. Нарращивание потенциала для создания такой системы должно стать первоочередной задачей.

Учитывая то, что большинство населения сегодня проживает в городах, проблема **обеспечения водой городов** требует самого пристального внимания. Плохие санитарные условия являются одной из серьезнейших проблем для трущоб и поселений скваттеров во всем мире, однако существует множество примеров новаторского подхода к решению этой проблемы. Например, осуществление пилотного проекта в Оранги, бидонвиле на окраинах Карачи, позволило улучшить условия жизни и состояние здоровья многих миллионов людей, живущих в этих трущобах. Это было сделано путем сочетания правительственной помощи, разработки специально спроектированной недорогой канализационной системы и участия общины в установке канализационных устройств и туалетов и уходу за ними.

Эта проблема отнюдь не сводится к обеспечению водой и канализацией тех, чьи основные потребности не удовлетворяются. Необходимо принять целый ряд мер законодательного, ценового и инвестиционного характера, направленных на повышение эффективности и производительности, более рациональное использование и более строгий контроль за качеством ресурсов. Речь идет главным образом о решениях, связанных с управлением и общей политикой. Эти решения требуют комплексного подхода, который учитывал бы все требования различных конкурирующих потребителей воды и в то же время определял бы приоритеты, обеспечивающие длительную сохранность водных ресурсов и устойчивое развитие городов, которые используют такие ресурсы.

Использование водных ресурсов промышленностью и энергетикой является серьезнейшей проблемой при разработке политики. Оба этих сектора занимают центральное место во многих планах экономического развития, поскольку удовлетворение нужд этих отраслей может принести огромные выгоды всей стране. В то же время часто происходит так, что эти выгоды несоразмерным образом извлекаются «имущими», а «неимущим» могут достаться лишь серьезнейшие экологические и социальные проблемы – загрязнение окружающей среды, утрата жилья и привычного места жительства, отвод скудных водных ресурсов и другие проблемы, которые так всем известны и которые ведут к таким пагубным последствиям. Разработка политики в этой области сопряжена с двумя проблемами.

Как минимум, использование водных ресурсов промышленностью и энергетикой должно осуществляться при соблюдении приемлемых стандартов социальной и экологической защиты, с тем чтобы не допустить негативных последствий; если же такие последствия неизбежны, следует принимать необходимые компенсационные меры (такие, например, как надлежащее переселение лишившихся крова людей или выплата им компенсаций).

Каким образом планирование этой деятельности может быть направлено на то, чтобы выгоды от нее получали неимущие и/или окружающая среда? Это можно обеспечить непосредственно путем принятия мер, которые становятся неотъемлемой частью производственного процесса. Или же это можно обеспечить путем принятия мер по «планированию выгод», когда выдача разрешения на ту или иную деятельность увязывается с такими социальными и экологическими мерами, как обеспечение водоснабжением людей с низкими доходами, которые живут в прилегающих районах, или оказание поддержки природоохранной программе.

Какой бы подход ни был избран, важнейшее значение имеет создание правового, политического и административного потенциала для эффективного регулирования использования водных ресурсов в этих целях, что будет сопряжено с использованием как ресурсов, так и политической воли для обеспечения единодушия среди лоббистов, которые могут оказаться чрезвычайно мощной силой.

Комплексное управление водными ресурсами (КУВР)

Все эти различные аспекты использования водных ресурсов ставят множество других институциональных и управленческих вопросов, связанных с успешным развитием водного хозяйства, которые не включены в круг рассматриваемых в этом докладе вопросов политики. Однако обеспечение развития разных систем управления на основе самого тесного реального сотрудничества и минимальной вероятности конфликтов само по себе связано с важными последствиями при разработке политики – необходимость создания комплексной системы управления водными ресурсами потребует крупных реформ в области политики и гораздо более высокого уровня координации действий, чем тот, который наблюдается сейчас в большинстве стран. Это еще не служит залогом успешного управления водными ресурсами внутри одного или нескольких секторов, но, несомненно, будет содействовать эффективному управлению, поскольку то, что может казаться чрезвычайно успешным с точки зрения недалекой перспективы на уровне сектора, становится гораздо менее привлекательным с точки зрения более масштабных последствий для водных ресурсов в целом.

Выход на такой уровень синергии – совсем не простое дело. Пожалуй, самый прагматический подход заключается в постепенном выходе на такой уровень, когда на каждом этапе преследуется ясная цель и ощущаются реальные результаты. Однако в том случае, если будет достигнут полный консенсус относительно необходимости такого подхода, может оказаться целесообразной модель «большого взрыва» и система КУВР будет создана в один прием. Как бы это ни происходило, аргументы в пользу КУВР очень сильны с точки зрения перспективного развития водных ресурсов, и эта система может рассматриваться как цель, в достижение которой, можно надеяться, и свою лепту внесли рассмотренные в настоящем документе различные проблемы разработки политики в области водных ресурсов.

РЕОРГАНИЗАЦИЯ ПРОЦЕССА РАЗРАБОТКИ ПОЛИТИКИ: С ЧЕГО НАЧИНАТЬ?

Таким образом, хотя после конференции в Рио-де-Жанейро достигнут значительный прогресс в разработке политики в области водных ресурсов, мы видим, что он носит неоднородный характер и что во многих областях остаются нерешенными весьма серьезные проблемы. Частично это отражает ограниченность подхода к политике, что проявляется во многих случаях: нередко подготовка документа о принципах политики на национальном уровне рассматривается как самоцель, а ключевые моменты при разработке целостной политики до конца не отрабатываются. В других случаях процесс формулирования политики достигает таких всеобъемлющих масштабов, что ее воплощение в конкретные решения становится практически невозможным. Часто не всем хорошо понятно, что формулирование политики строится на выборе, а не на поиске наименьшего общего знаменателя, который удовлетворял бы всех. В частности, необходимо прежде всего иметь более полное представление о силах, которые побуждают к разработке политики, и, что особенно важно, необходимо предпринимать совместные усилия, обеспечивающие практическое осуществление разработанной политики. Необходимы также механизмы «обратной связи», с тем чтобы последствия осуществления политики учитывались при ее дальнейшей разработке.

Существует множество различных путей отслеживания хода этого процесса, и изложенная здесь методика, разработанная в рамках ПОВРМ, является лишь одним из них. Она основана на ряде ключевых вопросов, которые отслеживают процесс разработки политики, начиная с ее первоначальной концептуализации и кончая оценкой ее последствий. Этот подход может быть использован при разработке любой политики и обеспечивает учет всех аспектов процесса ее формулирования. Каждый вопрос сопровождается примерами, однако не менее важное значение имеют связи между различными стадиями процесса и, как подчеркнуто ниже, более широкий управленческий и учрежденческий контекст, в рамках которого идет процесс разработки политики.

Почему была предложена именно эта политика?

В частности, какие конкретные цели предполагалось достичь с помощью этой политики и какие приоритетные задачи предполагалось решить? Например, была ли эта политика разработана в результате случившегося наводнения или засухи либо же толчком для ее разработки послужили новые подходы на международной арене?

Где и кем она была предложена?

Это трудный, но важный вопрос, поскольку политика находится под влиянием многих групп давления и заинтересованных сторон. Одно мерило «хорошей» политики – это открытость процесса, а другое – степень участия общества в этом процессе. Например, оказала ли влияние на сроки принятия и содержание решений об изменении политики кампания в средствах информации и гражданском обществе, направленная на защиту интересов и нужд уязвимых групп населения и находящихся под угрозой экосистем?

Знают ли чиновники различных уровней об этой политике и насколько они ее поддерживают?

Например, проводят ли ирригационные службы новую политику в отношении издержек производства и изменили ли они соответствующим образом свои процедуры?

Какие препятствия мешают осуществлению политики?

Множество препятствий, как скрытых, так и открытых, могут мешать эффективному осуществлению политики. К ним относятся: отсутствие возможностей или ресурсов в правительственных учреждениях; сопротивление со стороны скептически настроенных чиновников; давление со стороны таких заинтересованных групп, как промышленники или фермеры; проблемы, связанные с другими аспектами законодательства и политики, такими, как приобретение земли для развития инфраструктуры.

Привело ли изменение политики к более рациональному использованию воды и более широкому доступу к ней целевых групп?

Например, охвачены ли услугами новые группы населения или приняты ли меры по защите окружающей среды? Такие изменения должны, насколько это возможно, оцениваться объективно на основе количественных показателей и ориентироваться в основном на четкие согласованные цели, которые являются неотъемлемой частью политики.

Привели ли перемены в управлении к более эффективному и рациональному использованию ресурсной базы?

Это можно оценить в реальных категориях, таких, как больший урожай на единицу земельной площади или единицу объема использованной воды, уровень стока, поддерживаемый без нанесения дальнейшего ущерба окружающей среде, или оказание услуг на том же уровне за меньшую плату.

Привела ли эта политика к улучшению состояния здоровья, повышению благосостояния и улучшению жизни людей?

В частности, успешна ли эта политика с точки зрения удовлетворения потребностей конкретных целевых групп, которые должны были быть охвачены ею? Например, больше ли городских бедняков получило доступ к водопроводу и канализации? Защищены ли уязвимые слои населения от риска наводнений и засух?

Улучшила или ухудшила эта политика состояние окружающей среды?

Например, оказали ли влияние возросшие отводы воды или изменения ее качества на долгосрочную устойчивость водных ресурсов и целостность экосистем, через которые они протекают? Главным мерилом эффективности политики во многих районах является ее способность повернуть вспять процесс деградации и стабилизировать или увеличить запасы воды.

На этот или аналогичный перечень вопросов должны быть даны добросовестные ответы в ходе разработки любой политики в области водных ресурсов. Последующая деятельность должна осуществляться через открытые и представительные структуры, с тем чтобы все заинтересованные стороны могли вносить свою лепту в ее результаты и влиять на них. Таким путем перемены в политике в области водных ресурсов могут начать оказывать влияние на решение проблем, рассмотренных выше, и прокладывать всем путь к безопасности водных ресурсов.