

**Экономический и Социальный  
Совет**

Distr.: General  
8 February 2008  
Russian  
Original: English

**Комиссия по устойчивому развитию****Шестнадцатая сессия**

5–16 мая 2008 года

Пункт 3 предварительной повестки дня\*

**Тематический блок вопросов для цикла****осуществления 2008–2009 годов: обзорная сессия****Обзор прогресса в деле осуществления решений  
тринадцатой сессии Комиссии по устойчивому  
развитию, касающихся водоснабжения и санитарии****Доклад Генерального секретаря***Резюме*

В соответствии с решениями тринадцатой сессии Комиссии по устойчивому развитию в странах происходило осуществление широкого круга стратегий, призванных способствовать расширению доступа к безопасной питьевой воде и средствам базовой санитарии, а также содействовать созданию нормативной базы для внедрения системы комплексного водопользования. Достигнутые результаты были неоднородными. Если в сфере обеспечения доступа к безопасной питьевой воде контрольный показатель, установленный в рамках осуществления целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, может быть достигнут, то в области санитарии нынешние тенденции не дают оснований надеяться на выполнение поставленной задачи. Многие страны включали мероприятия в области водоснабжения и санитарии в свои документы о стратегии сокращения масштабов нищеты — и некоторые страны уделяли им больше внимания, чем другие. В то же время предстоит еще проделать колоссальный объем работы для систематического наращивания инфраструктуры, восстановления разрушенных систем водоснабжения, укрепления потенциала, обеспечения адекватной финансовой поддержки и расширения возможностей государственных коммунальных служб. Страны принимают меры по совершенствованию водопользования с учетом существующих конкретных условий на местах. Эти усилия должны подкрепляться и поддерживаться, а сами страны нуждаются в получении более эффективной информации о том, как применение

\* E/CN.17/2008/1.



режима комплексного водопользования может способствовать достижению более широких целей в области развития. Укрепление механизмов мониторинга в области комплексного водопользования и налаживание требуемого обслуживания имеют важнейшее значение для рационального принятия решений, касающихся будущих инвестиций в секторе водоснабжения и санитарии. Наконец, достижение целей в области водоснабжения и санитарии требует от правительств, частного сектора и гражданского общества повышения степени приоритетности этих задач в планах развития их стран.

## Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	1–2	4
II. Обзор прогресса .....	3–64	4
A. Доступ к услугам в области водоснабжения и санитарии .....	5–39	5
1. Доступ к безопасной питьевой воде .....	9–13	6
2. Доступ к базовому санитарному обслуживанию .....	14–27	8
3. Институциональная и нормативная база .....	28–31	14
4. Установление отношений партнерства в деле укрепления потенциала и передачи технологии .....	32–39	16
B. Комплексное водопользование .....	40–52	19
1. Подготовка планов внедрения комплексного водопользования/ повышения эффективности водопользования .....	41–50	19
2. Рациональное водопользование в сельском хозяйстве .....	51–52	21
C. Усиление мониторинга в секторе водоснабжения .....	53–60	22
D. Финансирование служб водоснабжения и санитарии .....	61–64	24
III. Сохраняющиеся проблемы и возможности .....	65–71	26

## I. Введение

1. В настоящем докладе содержится обзор прогресса, достигнутого в деле осуществления решений, касающихся водоснабжения и санитарии, которые были приняты на тринадцатой сессии Комиссии по устойчивому развитию. Основой для этих решений стали два важных приоритета Йоханнесбургского плана выполнения решений: расширение доступа к услугам в области водоснабжения и санитарии и подготовка национальных планов комплексного водопользования и повышение эффективности систем водоснабжения. Рекомендую различные политические стратегии и практические меры для ускорения реализации принятых решений, Комиссия в то же время подчеркивала необходимость увеличения объема инвестиций в сектор водоснабжения и санитарии, признавая, что предоставление устойчивых услуг в области водоснабжения и санитарии способствует устойчивому развитию, включая экономический рост, повышение качества здравоохранения и сокращение масштабов нищеты. Согласованные стратегии и меры и отдельные примеры применения передовых методов работы, которые обсуждались на тринадцатой сессии Комиссии по устойчивому развитию, включены в Доклад о работе тринадцатой сессии Комиссии по устойчивому развитию (11–22 апреля 2005 года)<sup>1</sup> и в удобную для пользования матрицу, которая приводится в итоговом резюме Председателя Межправительственного подготовительного совещания<sup>2</sup>.

2. Включенная в настоящий доклад информация была почерпнута из различных источников, включая: а) Совместную программу по мониторингу (СПМ) Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) и Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ); б) Доклад Организации Объединенных Наций об освоении водных ресурсов в мире, публикуемый сетью «ООН-водные ресурсы»; с) Доклад о развитии человеческого потенциала (2006 год); d) национальные доклады о ходе осуществления целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия; e) документы о стратегии сокращения масштабов нищеты; f) отклики стран на вопросник по комплексному водопользованию, подготовленный Целевой группой сети «ООН-водные ресурсы» по комплексному водопользованию; и g) доклады основных групп.

## II. Обзор прогресса

3. Поступающие сообщения о достигнутом прогрессе были сгруппированы по четырем тематическим областям: доступ к безопасной питьевой воде и базовой санитарии; комплексное водопользование, мониторинг в секторе водоснабжения; и финансирование служб водоснабжения и санитарии. Приводились примеры программ и проектов, которые осуществлялись в таких областях, как укрепление потенциала, передача технологий, создание партнерств, укрепление государственных служб водоснабжения и децентрализация систем водоснабжения и государственного управления ими. Был упомянут ряд тематических исследований, демонстрирующих, почему некоторые стратегии являются

<sup>1</sup> *Официальные отчеты Экономического и Социального Совета, 2005 год, Дополнение № 9 (E/2005/29).*

<sup>2</sup> <http://www.un.org/esa/sustdev/csd/csd13/matrix.pdf>.

более эффективными, чем другие. Производится оценка основных проблем и препятствий, сдерживающих воплощение в жизнь согласованных решений, и намечаются некоторые решения, призванные преодолеть эти препятствия.

4. В настоящем докладе также содержится предварительный анализ состояния подготовки и осуществления планов комплексного водопользования. В нем содержится информация о масштабах институциональных и регулирующих мер и программ, которые осуществляют страны для повышения эффективности управления сектором водоснабжения на государственном уровне, достижения эффективного водораспределения среди различных пользователей, повышения устойчивости экосистем и пропаганды важности эффективного и экономного водопользования. В нем также содержится краткий обзор различных мер, осуществлявшихся в целях повышения эффективности мониторинга за водными ресурсами и службами в области водоснабжения наряду с финансовыми потоками в этот сектор и существующими в нем проблемами.

## **А. Доступ к услугам в области водоснабжения и санитарии**

5. Нынешние тенденции в области обеспечения доступа к безопасной питьевой воде и средствам базовой санитарии образуют неоднородную, хотя и постепенно изменяющуюся в сторону улучшения, картину. В таблицах 1 и 2 показано, что для достижения задач, поставленных в целях в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, за период 2005–2015 годов доступ к водоснабжению должны получать более чем по 80 миллионов человек в год, а к средствам санитарии — 120 миллионов человек.

6. С учетом прогресса, достигнутого отдельными крупными странами Азии, в частности Китаем, Индией и Пакистаном, график реализации на глобальном уровне поставленной цели добиться сокращения наполовину доли населения, не имеющего доступа к безопасной питьевой воде, в целом, похоже, выдерживается. В то же время в сфере санитарии тенденции являются не столь оптимистичными. Среди всех регионов по показателям осуществления поставленных задач на последнем месте с большим отставанием находится регион Африки к югу от Сахары, и для достижения в этом районе согласованных на международном уровне целей необходимо будет удвоить количество людей, ежегодно получающих доступ к безопасной питьевой воде, и в четыре раза по сравнению с нынешним увеличить число людей, имеющих доступ к средствам санитарии. Это потребует существенной финансовой поддержки со стороны внешних партнеров и твердой политической приверженности правительств задаче развития и восстановления инфраструктуры.

7. Страны стали больше учитывать проблемы водоснабжения и санитарии в своих национальных стратегиях развития, однако предстоит еще многое сделать для того, чтобы в национальной политике и законодательстве международные цели и задачи в области развития водоснабжения и санитарии действительно нашли свое полное отражение. Программы содействия укреплению инфраструктуры водоснабжения и санитарии в сельских районах, к сожалению, по-прежнему спускаются «сверху вниз» с учетом технологических и административных потребностей, а не разрабатываются по инициативе «снизу» с участием тех, кто в них больше всего нуждается.

8. Несмотря на активизацию усилий по достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, эта задача представляет собой лишь минимальную цель добиться всеобщего доступа. Даже в случае выполнения этих задач примерно 900 миллионов человек в 2015 году все еще не будут иметь доступа к безопасной питьевой воде, а 1,3 миллиарда человек — доступа к более современным средствам санитарии. Однако и в этой несколько мрачной обобщенной картине присутствуют положительные моменты и многочисленные примеры передовых методов работы, позволяющих воплощать в жизнь рекомендации тринадцатой сессии Комиссии по устойчивому развитию. Особое внимание этим вопросам уделяется в разделах ниже.

## 1. Доступ к безопасной питьевой воде

9. Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что страны Южной Азии, Латинской Америки, Карибского бассейна, Восточной Азии и Тихого океана соблюдают или почти выдерживают график, позволяющий рассчитывать на своевременное достижение целей в области водоснабжения, в то время как государства Западной Азии и субсахарской Африки пока еще отстают (таблица 1). В период 1990–2004 годов в странах Африки, расположенных к югу от Сахары, показатели охвата населения снабжением безопасной питьевой водой в среднем увеличивались на 10,5 миллиона человек в год. Для выполнения намеченных на 2015 год задач с учетом темпов прироста численности населения в следующем десятилетии регион должен эту цифру более чем удвоить — до 23 миллионов человек в год. Таким образом, проводимая в субсахарской Африке работа должна быть в первую очередь ориентирована на систематическое масштабное развитие инфраструктуры, реабилитацию устаревших систем водоснабжения, укрепление потенциала и финансовую поддержку. Столь же большое значение имеет активная политическая воля, проявляемая в форме увеличения объема выделяемых ресурсов в национальных бюджетах.

10. Некоторые из наиболее густонаселенных развивающихся стран мира — Бразилия, Вьетнам, Египет, Индия, Мексика, Мьянма, Пакистан, Таиланд и Турция — смогли даже превысить свои контрольные задания в области обеспечения доступа к безопасной питьевой воде и имеют хорошие шансы к 2015 году сделать такой доступ в своих странах всеобщим<sup>3</sup>. Имеющий колоссальное население Китай вполне и даже с запасом справляется с увеличением его численности и добился особо значительного прогресса в области подключения к системам водоснабжения домов в сельских районах. К числу стран меньшего размера (до 30 миллионов человек), которые также добились существенного прогресса, вошли Ангола, Афганистан, Буркина-Фасо, Гана, Гватемала, Камбоджа, Камерун, Мавритания, Мали, Намибия, Непал, Парагвай, Сальвадор, Сирийская Арабская Республика, Центральноафриканская Республика, Чад, Эквадор и Эритрея<sup>4</sup>. Разница в положении сельских и городских районов сохраняется, однако имеются основания считать, что страны, уделяющие одинаково большое внимание как сельским, так и городским районам, как правило, добиваются значительного прогресса в деле охвата населения услугами в области водоснабжения.

<sup>3</sup> ВОЗ и ЮНИСЕФ, Доклад об осуществлении Совместной программы по мониторингу, стр. 8, 2006 год.

<sup>4</sup> В период 2000–2004 годов перечисленные страны повысили доступность водоснабжения по крайней мере на 4 процентных пункта. Страновые данные см. на [www.wssinfo.org](http://www.wssinfo.org).

Таблица 1  
**Обеспечение безопасной питьевой водой: достигнутые результаты и задачи на будущее**

Регион	Количество людей, имеющих доступ к улучшенным источникам водоснабжения (в млн. чел.)			Среднегодовое количество людей (в млн. чел.)	
	1990 год	2004 год	Целевое задание на 2015 год	Получивших доступ в 1990–2004 годах	Которые должны получить доступ для достижения установленных показателей в 2004–2015 годах
Страны Африки, расположенные к югу от Сахары	226,6	383,8	627,1	10,5	23,1
Арабские государства	180,1	231,8	335,8	4,7	6,5
Восточная Азия и Тихий океан	1 154,4	1 528,2	1 741,2	22,9	24,3
Южная Азия	840,6	1 296,4	1 538,1	32,5	22,1
Латинская Америка и Карибский бассейн	334,3	499,0	527,8	9,0	6,1
По всему миру	2 767,7	4 266,4	5 029,5	79,5	82,4

Источник: ПРООН, Доклад о развитии человеческого потенциала, Palgrave Macmillan, Basingstone, United Kingdom, 2006 год, стр. 56 (по данным СПМ).

11. Многие страны в своих национальных планах развития и документах о стратегии сокращения масштабов нищеты уделяют приоритетное внимание вопросам предоставления услуг в области водоснабжения и санитарии. Однако в некоторых случаях такая приоритетность является более наглядной, чем в других, находя свое выражение в объеме выделяемых ресурсов из национального бюджета. К числу стран, выделяющих значительную часть своего бюджета на проекты в области водоснабжения в контексте своих национальных планов развития, относятся Бангладеш, Вьетнам, Камерун, Кения, Малави, Уганда и Южная Африка. Такие меры позволили некоторым из них добиться получения дополнительных ресурсов и от внешних партнеров по линии развития. В нескольких странах, которые классифицируются как бедные страны с крупной задолженностью (БСКЗ), включая Буркина-Фасо, Камерун, Нигер, Никарагуа и Эфиопию, выделяли средства по линии Инициативы в отношении БСКЗ для осуществления проектов в области водоснабжения и других водохозяйственных проектов. Однако объем государственных ассигнований в сфере водоснабжения и санитарии, как правило, составляет менее 0,5 процента от показателя ВВП страны, несмотря на принимаемые странами меры по включению вопросов водоснабжения и санитарии в документы о стратегии сокращения масштабов нищеты и диагностические выкладки по проблеме нищеты<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Всемирный банк, Программа в области водоснабжения и санитарии для Африки. Водоснабжение и санитария в документах о стратегии сокращения масштабов нищеты: оценка результатов, 2007 год.

12. В связи с высказанной Комиссией рекомендацией о том, что странам следует обеспечивать поддержку деятельности по планированию и развитию инфраструктуры водоснабжения, в планах развития и в документах о стратегии сокращения масштабов нищеты отмечалось, что различные страны осуществляют разные стратегии и устанавливают разные приоритеты. Некоторые страны (например, Албания, Армения и Таджикистан) уделяют центральное внимание реабилитации стареющей инфраструктуры, с тем чтобы повысить качество воды и улучшить ее очистку. Аналогичным образом, несколько стран, которые сталкиваются с трудностями в расширении доступа, как, например, Грузия и Кыргызстан, отметили, что стареющая инфраструктура приводит к резкому снижению эффективности систем водоснабжения. Другие страны, такие, как Камбоджа, Кабо-Верде, Мавритания, Мексика, Нигер и Сенегал, основной упор в своей деятельности делают на повышение доступности питьевой воды в городских районах за счет расширения системы водораспределения путем подключения к ней большего количества домов и установки на улицах водоразборных колонок. В документе о стратегии сокращения масштабов нищеты Кении особо отмечалась необходимость восстановления систем водоснабжения в сельской местности и установки насосных станций и генераторных установок в небольших городах для улучшения водоснабжения. Другие страны, такие, как, например, Буркина-Фасо и Замбия, в первую очередь осуществляют строительство и восстановление небольших дамб, водохранилищ и водяных скважин. Во Вьетнаме оказывается поддержка деятельности по расширению и расчистке водотоков и повсеместному внедрению ирригации. Следует отметить, что все эти страны в полной мере осознают необходимость улучшения инфраструктуры водоснабжения в своих усилиях по сокращению масштабов нищеты в городских и сельских районах.

13. В странах принимается большое количество нормативных документов, устанавливающих, помимо прочего, нормативные положения и предусматривающих экономические стимулы, которые призваны повысить устойчивость предоставляемого обслуживания. Например, в Албании, Армении и Черногории производится обзор и пересмотр тарифной политики и системы льгот в области водоснабжения и санитарии, дабы уменьшить размер государственных субсидий и стимулировать отдачу от вложений за счет строгого учета реально получаемого обслуживания и сбора тарифных платежей. В то же время в этих странах проводится работа по повышению технической квалификации персонала, занятого в службах коммунального водохозяйства и министерствах. Аналогичным образом, в Кыргызстане используются экономические стимулы для целей долгосрочного инвестирования в природоохранную деятельность и для установления взаимосвязей между общиной и экосистемой. В Черногории производится внедрение рыночных принципов, включая правила, предусматривающие оплату услуг пользователям и взыскание штрафа с нарушителей, допустивших загрязнение окружающей среды, что дополняется реформами, способствующими более справедливому доступу к питьевой воде и предусматривающими охрану водных ресурсов.

## **2. Доступ к базовому санитарному обслуживанию**

14. Гораздо хуже, чем в секторе водоснабжения, обстоит дело в сфере базовой санитарии, где лишь страны Латинской Америки и Карибского бассейна имеют основания рассчитывать на выполнение задач, поставленных в целях в области



развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, а Восточная Азия и район Тихого океана близки к выполнению поставленных годовых задач, связанных с обеспечением такого доступа. И в этом случае с наиболее серьезными проблемами сталкиваются страны, расположенные к югу от Сахары, для которых, чтобы выполнить эту поставленную перед ними задачу, необходимо будет ежегодно по сравнению с нынешним показателем в четыре раза увеличивать число людей, получающих доступ к средствам санитарии. Отставание по линии санитарии также отмечается в Южной Азии, где для выполнения поставленной задачи необходимо на 72 процента в год увеличивать нынешние темпы повышения доступности услуг.

Таблица 2

**Расширение доступа к средствам базовой санитарии: достигнутые результаты и задачи на будущее**

Регион	Количество людей, имеющих доступ к улучшенным средствам санитарии (в млн. чел.)			Среднегодовое количество людей (в млн. чел.)	
	1990 год	2004 год	Целевое задание на 2015 год	Получивших доступ в 1990–2004 годах	Которые должны получить доступ для достижения установленных показателей в 2004–2015 годах
Страны Африки, расположенные к югу от Сахары	148,4	256,5	556,0	7,2	27,9
Арабские государства	120,6	196,0	267,2	4,9	6,9
Восточная Азия и Тихий океан	467,0	958,2	1 284,9	32,0	33,6
Южная Азия	242,9	543,8	1 083,3	24,7	42,5
Латинская Америка и Карибский бассейн	279,6	423,2	492,2	8,6	8,4
По всему миру	1 456,9	2 663,9	3 994,0	77,5	120,4

Источник: ПРООН, Доклад о развитии человеческого потенциала, 2006 год, стр. 56.

15. С учетом взаимосвязи между вопросами водоснабжения, санитарии, гигиены и охраны здоровья и позитивными последствиями расширения доступа к средствам санитарии в плане сокращения масштабов нищеты, охраны личной жизни, уважения человеческого достоинства, безопасности и образования населения, выполнение задачи, поставленной в рамках реализации целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, позволит не допустить смерти 470 000 человек и создаст дополнительно 320 млн. продуктивных человеко-дней труда в год<sup>6</sup>. Отсутствие надлежащего доступа к безопасной воде и адекватных средств санитарии в отстающих регионах больно бьет по экономическому положению населения, в особенности его беднейших слоев, и в частности женщин.

16. В нескольких странах прилагаются усилия по осуществлению рекомендации Комиссии о создании институционально-координационного центра по во-

<sup>6</sup> ВОЗ; Охрана здоровья с использованием безопасной питьевой воды и базовой санитарии. [http://www.who.int/water\\_sanitation\\_health/mdgl/en/index.html](http://www.who.int/water_sanitation_health/mdgl/en/index.html).

просам санитарии и приоритизации проблематики санитарии в национальных планах развития. В Сенегале было создано министерство по вопросам профилактики заболеваний, общественной гигиены и санитарии, и в качестве высокоприоритетной государственной задачи была признана необходимость расширения масштабов санитарного обслуживания в среднесрочном и долгосрочном плане как в сельских, так и в городских районах. В Нигерии была разработана национальная стратегия экологической санитарии и сопутствующий план действий. В Таиланде программа экологической санитарии в сельских районах на протяжении последних 40 лет включается в национальные планы экономического и социального развития, а в Бангладеш и других странах Южной Азии в отдельных районах внедряются и проводятся «кампании всеобщей санитарии».

17. Наименее развитые страны с низкими показателями охвата населения службами санитарии, как, например, Эфиопия, направляют государственные ассигнования на создание базовых недорогих объектов санитарного обслуживания для лиц, которые в настоящий момент лишены такого доступа (см. вставку I). В городах высокоэффективный, но при этом низкзатратный подход позволяет повышать уровень просвещения и расширять информированность населения по вопросам гигиены и санитарии в школах и публичных местах.

#### Вставка I

#### **Стратегия обеспечения всеобщей доступности средств санитарии в Эфиопии<sup>7</sup>**

В Эфиопии осуществляется внедрение стратегии и программы, призванных обеспечить к 2012 году доступность для всего населения улучшенных средств санитарии и гигиены. Твердая приверженность этой страны делу улучшения ситуации в области санитарии нашла свое отражение в следующих документах: «Национальная стратегия деятельности в области гигиены и санитарии»; «Санитарный протокол»; «Меморандум о договоренности между министерствами просвещения, здравоохранения и водных ресурсов»; «Политика по обеспечению всеобщего доступа»; и «Пакет мер по развитию услуг в области здравоохранения». Программа расширения масштабов медицинского обслуживания министерства здравоохранения предусматривает подготовку 30 000 работников медицинского обслуживания (по два на общину или административное подразделение), а также оснащение медицинских пунктов и прочие меры. Различные заинтересованные участники проводят совместную работу, и, как представляется, доступность санитарных служб начинает повышаться (при крайне низком изначальном уровне). Помимо этого неправительственные организации и организации-доноры принимают совместные меры по улучшению ситуации в области водоснабжения и санитарии к концу 2007 года в 60 процентах от общего числа начальных школ Эфиопии.

<sup>7</sup> Helen Pankhurst, Ethiopia Water and Sanitation Sector: Progress towards Targets for Water and Sanitation MDGs, DfID, 2007.

18. Согласно осуществляемой в Непале политике развития требуется, чтобы каждый новый проект в области водоснабжения включал компонент санитарии и отражал аспекты санитарии и здравоохранения в качестве составных элементов любого проекта в сфере водоснабжения. Такая мера имеет особое значение для страны с весьма уязвимой горной экосистемой. Другие страны, включая Молдову и Черногорию, концентрируют выделяемые ресурсы на сборе и очистке сточных вод, удалении жидких отходов и восстановлении или сооружении очистных систем.

19. В поддержку национальных усилий учреждения и партнеры Организации Объединенных Наций проводят успешные активно освещаемые международные кампании, посвященные вопросам санитарии, такие, как «Санитарно-гигиеническое просвещение в школах» (СГПШ)<sup>8</sup> и «Водоснабжение, санитария и гигиена» (ВСГ)<sup>9</sup>. В результате кампании под названием «ВСГ в школах» было разработано «пособие для преподавания в школах вопросов санитарии и гигиены»<sup>10</sup>. Эта деятельность представляет собой практическое осуществление высказанной Комиссией в адрес стран рекомендации приоритезировать инвестирование на цели санитарии в школах и способствует уделению повышенного внимания детям и молодежи, включая учитывающее гендерные особенности преподавание вопросов гигиены в школьной программе и предусматривая раздельное обучение по вопросам гигиены во всех школах для мальчиков и девочек.

#### Вставка II

##### **Оценка программы санитарно-гигиенического просвещения в школах**

Охватывающий шесть стран проект СГПШ осуществлялся в период 2000–2004 годов при участии местных партнеров из Буркина-Фасо, Колумбии, Непала, Никарагуа, Вьетнама и Замбии. Начиная с 2005 года в каждой стране производилась оценка от 8 до 64 отобранных для эксперимента школ, в ходе которой эти школы сравнивались с контрольными школами, в экспериментальную программу не включенными. Было установлено, что водопроводные системы в более чем 80 процентах от общего числа экспериментальных школ через 12–18 месяцев после завершения проекта по-прежнему находились в рабочем состоянии. Одной из общих для большинства школ проблем было отсутствие мыла либо нежелание учащихся им пользоваться. В охваченных проектом школах также были достигнуты более высокие, чем в сопоставимых для целей контроля школах показатели чистоты и правильности использования детьми туалетов и писсуаров. Такие результаты свидетельствовали об эффективности правильно проводимой программы СГПШ и позволяют предположить, что достигнутые результаты сохраняются и после проектного периода. Годовые расходы по осуществлению программы из расчета

<sup>8</sup> <http://www2.irc.nl/sshe>.

<sup>9</sup> ССВС приступило к осуществлению кампании ВСГ более чем в 70 странах. [www.wsscc.org](http://www.wsscc.org).

<sup>10</sup> ЮНИСЕФ и МКК. Вода, окружающая среда и санитария, серия методических пособий, № 5, 1998 год.

на одного ребенка составляли 2,40–16 долл. США. Разница в расходах объясняется: наличием воды; качеством и дизайном строительных работ; использованием новых или отремонтированных материальных средств; и, до некоторой степени, неэффективностью местного управления. Расходы, как правило, были более низкими в Азии по сравнению с Африкой и Латинской Америкой.

*Источник:* МЦИ и ЮНИСЕФ, Санитарно-гигиеническое просвещение в школах: результаты оценки шестистранового экспериментального проекта, май 2006 года.

20. Эффективные национальные кампании, в частности в Бангладеш, Индии, Сенегале и Южной Африке, могут использоваться в качестве моделей и для других стран. Были расширены масштабы кампании всеобщей санитарии в Бангладеш, которая разрослась из общинного проекта до общенациональной программы и способствует быстрому расширению доступа к средствам санитарии. Поставленная в рамках программы задача заключается в том, чтобы приучить людей пользоваться туалетами и придерживаться надлежащих правил личной гигиены, в частности мыть руки после туалета, поддерживать чистоту в уборных и следить за состоянием водопроводных кранов. Этот подход признает и поощряет накопленные населением традиционные знания, ценности и обычаи и находит применение местным навыкам и технологиям. Помимо успеха в Бангладеш аналогичные программы осуществляются в таких странах, как Камбоджа, Китай, Индонезия, Мозамбик, Непал, Нигерия, Уганда и Замбия.

21. В Индии и Пакистане ассоциации обитателей трущоб помогали в деле охвата санитарными услугами миллионов человек. Помимо многих других общинных организаций Национальная федерация обитателей трущоб Индии и экспериментальный проект «Оранжевый» в Пакистане демонстрировали потенциальные возможности общин в деле мобилизации ресурсов<sup>11</sup>.

22. В результате принятых на тринадцатой сессии Комиссии по устойчивому развитию решений, касающихся программ учитывающего гендерные особенности обучения по вопросам санитарии и гигиены, в том числе через кампании общественной информации, такие, как «Водоснабжение, санитария и гигиена для всех (ВСГ)», в 70 странах, в основном в Африке и Азии, было начато проведение национальных кампаний ВСГ. Некоторое время назад в Совете по вопросам сотрудничества в области водоснабжения и санитарии была разработана программа грантов в области санитарии, призванная обеспечить финансовую поддержку для целей расширения масштабов санитарных услуг и программ по укреплению гигиены. Вышеупомянутая программа в основном ориентирована на неимущие слои населения, лишенные базового санитарного обслуживания<sup>12</sup>.

23. Во многих общинах гендерное неравенство является объяснением низкого спроса на услуги в области санитарии. Согласно информации, полученной из Камбоджи, Индонезии и Вьетнама, женщины придают большее значение возможности использования индивидуальных объектов санитарного обслуживания

<sup>11</sup> ПРООН, Доклад о развитии человеческого потенциала, стр. 12, 2006 год.

<sup>12</sup> ССВС, центральное внимание — людям, август 2007 года, см. на [www.wsscc.org](http://www.wsscc.org).

ния, чем мужчины<sup>13</sup>. Однако женщины зачастую весьма в незначительной степени могут контролировать расходы на общинном и семейном уровне. По этой причине отношение к санитарии женщин не всегда находит адекватное выражение в принятии решений на уровне деревень, в местных органах управления, а также на национальном уровне.

24. Предоставление санитарных услуг зачастую представляется в качестве санитарной «лестницы», начиная от простейших земляных туалетов и до усовершенствованных уличных туалетов, туалетов со смывными бочками и септическими туалетами вплоть до традиционных канализационных систем. Стремясь к нахождению низкзатратных решений многие страны используют вариант санитарного обслуживания на месте, отдельные программы для школ и медицинских центров; общественные туалеты для трущобных районов; и осуществляемые при поддержке неправительственных организаций программы общинного уровня. В целом наиболее эффективное финансирование объектов бытовой санитарии зачастую обеспечивают сами семьи, в то время как системы канализации и очистки сточных вод, как правило, производятся за счет муниципальных или общинных бюджетов. Часто возмещение произведенных затрат осуществляется за счет объединения услуг по водоснабжению и санитарии в единый счет, однако поставленные задачи таким образом выполняются лишь частично.

25. В большинстве стран Африки, расположенных к югу от Сахары, показатели охвата населения системами канализации являются низкими — уровень подключения городского населения менее 10 процентов. И в странах со средним уровнем дохода, таких, как Индонезия и Филиппины, в крупных городах — Джакарта и Манила — показатели охвата населения канализационными системами являются относительно низкими (8–10 процентов). В Джакарте и Маниле в силу ограниченного охвата населения канализационными системами широкие масштабы получило использование туалет-выгребных ям и семтикте-нок. Хотя таким образом из домов отходы удаляются, большая их часть оказывается в реках, что наносит серьезный ущерб пресноводным ресурсам. Во многих городах Африки и Азии инфраструктура выгребных ям является более развитой, чем инфраструктура очистки и удаления отходов, однако опорожнение отхожих ям в густонаселенных городских районах требует разветвленной сети обслуживания, включая надлежащие средства удаления отходов.

26. Имеются факты, свидетельствующие о том, что страны используют экономические стимулы для привлечения к участию мелких компаний, предоставляющих услуги в области санитарии и гигиены. В рамках осуществляемой в Бангладеш кампании всеобщей санитарии сформировался небольшой предпринимательский сектор, специализирующийся на производстве, сбыте и обслуживании низкзатратных туалетов. К 2005 году число зарегистрированных мелких производителей таких туалетов возросло до 3000, по сравнению с 2000 годом, когда их было 2400, что стало свидетельством способности мелких производителей способствовать удовлетворению местных потребностей. Стоимость туалетов снизилась, и различные неправительственные организации для уменьшения издержек начали предоставлять микрофинансирование в фор-

<sup>13</sup> Nilanjana, Mukherjee, “Achieving Sustained Sanitation for the Poor. Policy and Strategy Lessons from Participatory Assessments in Cambodia, Indonesia, Vietnam”, WSP–East Asia and the Pacific, Jakarta, 2001.

ме кредитов. В рамках национальной политики в области водоснабжения и санитарии была создана нормативная база, позволяющая мелким предпринимателям и общинным группам придавать приоритетное значение вопросам санитарии в сельской местности и оказывать поддержку деятельности по сбыту продукции и подготовке кадров с использованием местных и национальных правительственных учреждений<sup>14</sup>.

27. Результаты обзоров хода осуществления позволяют предположить, что, как отмечалось в отношении кампаний по борьбе с ВИЧ/СПИДом, прогресс остается медленным до тех пор, пока политические лидеры, гражданское общество, средства массовой информации и широкие круги населения не начнут открыто говорить об этой проблеме и ее последствиях. Четкое и наглядное разъяснение выгод, связанных с инвестированием в услуги в области водоснабжения и санитарии, может способствовать изменению поведения и мобилизации среди широких кругов населения поддержки инвестиций, направленных на улучшение санитарии.

### 3. Институциональная и нормативная база

28. В национальных докладах в качестве препятствий для эффективного инвестирования на цели укрепления потенциала человека и физической инфраструктуры наряду с повышением эффективности управления водными ресурсами указывалась неадекватность существующих учреждений, раздробленность ответственности, отсутствие надлежащих законов и нормативных актов и нехватка финансовых средств. Многие страны приступили к принятию мер по ликвидации этих препятствий путем проведения реформ политики и разработки собственных планов комплексного водопользования (см. раздел В ниже). Другие страны в качестве мер по повышению эффективности управления водными ресурсами занимались решением проблем за счет укрепления институциональной и нормативной базы, наращивания потенциала и поддержки новаторских инициатив. Примеры см. во вставке III.

#### Вставка III

#### **Реформа нормативной базы в секторе водоснабжения и санитарии в рамках подготовки документов о стратегии сокращения масштабов нищеты**

В **Албании** была подготовлена стратегия в области водоснабжения и очистки сточных вод, призванная находить решение проблем, вызванных нестабильным характером водоснабжения и низким качеством воды.

В **Буркина-Фасо** и **Таиланде** были созданы национальные советы или комитеты по водным ресурсам, в состав которых вошли руководители соответствующих министерств и на которые была возложена задача координировать и развивать политику и методы руководства в сфере водоснабжения.

<sup>14</sup> Kar, Kamal, and Katherine Pasteur. "Subsidy or Self-respect? Community Led Total Sanitation. An Update on Recent Developments." Working Paper 257. University of Sussex, Institute of Development Studies, Brighton, UK, 2005.

В **Гайане** была создана организация «Гайана ватер инкорпорейтед», призванная повысить эффективность деятельности служб водоснабжения и санитарии в городских районах, включая очистку сырой воды, и воплощать в жизнь всеобъемлющий план по реабилитации и сохранению.

**Замбия** в 2003 году приступила к осуществлению плана действий в области использования водных ресурсов, который стал результатом обзора нормативно-правовой и институциональной базы этого сектора.

В **Кении** в 2004–2005 годах была произведена реформа сектора водоснабжения, которая включала в себя: передачу систем водоснабжения в ведение общин; восстановление и расширение структур водоснабжения и санитарии в городских районах; и создание комитета по нормативному регулированию деятельности служб водоснабжения, целевого фонда для служб водоснабжения и водохозяйственного управления.

В **Молдове** был произведен пересмотр нормативных положений, касающихся сбора сточных вод, что было вызвано серьезными проблемами, касающимися качества воды.

В **Непале** в 2004 году был произведен пересмотр национальной политики и стратегии в области водоснабжения и санитарии в сельских районах, с тем чтобы активизировать участие общин в процессе принятия решений, добиться более полного возмещения расходов на эксплуатацию и обслуживание и для вовлечения женщин и оказавшихся в ущемленном положении групп в совместное использование благотворных результатов и в принятие решений.

*Источники:* национальные документы о стратегии сокращения масштабов нищеты, по отдельным странам.

29. Важная задача, стоящая перед правительствами развивающихся стран, заключается в укреплении секторального управления на местном уровне, в частности, недостаточных возможностей, имеющихся в распоряжении операторов, отвечающих за предоставление услуг в области водоснабжения и санитарии.

30. Почти повсеместной проблемой оказалось введение тарифов и субсидий в связи с водопользованием, причиной чего были противоречивые экономические цели, социальная напряженность и применение различных стимулов, связанных с характером конкретной деятельности. Имеющийся опыт свидетельствует о том, что тарифы на воду в развивающихся странах по-прежнему значительно уступают уровню возмещения расходов, хотя в различных странах и неодинаково. Глобальное обследование объектов водоснабжения говорит о том, что лишь 39 процентов от общего количества систем водоснабжения начисляют тарифные платежи, позволяющие им в полной мере покрывать краткосрочные и долгосрочные расходы<sup>15</sup>. Даже в странах, которые являются членами Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), эту цель вы-

<sup>15</sup> Global Water Intelligence, 2004: Quoted in Kmives et al.: Water, Electricity and the Poor—Who Benefits from Utility Subsidies?, World Bank, 2005.

полнили лишь половина от общего числа систем водоснабжения. Среди коммунальных систем, по которым проводилось обследование в Африке, ни в одном случае не было обеспечено покрытие даже расходов на эксплуатацию и обслуживание. В качестве примера высокоплатежного подхода можно назвать китайскую программу водоснабжения и санитарии в сельской местности, в рамках которой в домах были установлены счетчики и была создана действенная система стимулирования, позволяющая увязать зарплату оперативных сотрудников с объемом месячного сбора платежей. Показатель своевременной оплаты является высоким, как правило, превышая 90 процентов. Когда существующие тарифы не покрывают оперативные издержки, они повышаются. Хотя сфокусированность, а следовательно, и успех такого подхода в преобладающем смысле носит экономический характер, имеет место и элемент обеспечения справедливости в структуре ценообразования. Например, дома с индивидуальным подведенным водопроводом могут платить больше, чем дома, уровень обслуживания в которых является не таким высоким.

31. В целом субсидии на потребление в форме низких тарифов не приносят ожидаемой пользы целевым группам беднейших семей, поскольку системы перекрестного субсидирования по-прежнему не в состоянии решить множество других проблем. В то же время имеются и положительные примеры. В Индонезии осуществляется субсидирование программы водоснабжения. В рамках Водной инициативы Европейского союза было предложено создать фонд развития сектора водоснабжения и сокращения масштабов нищеты «Евро-Средиземноморский фонд» в интересах стран Средиземного моря для оказания экономической помощи, включая субсидии, с тем чтобы в городских районах на душу населения гарантировано приходился определенный минимальный уровень чистой воды. Государственное предприятие водоснабжения и санитарии Буркина-Фасо облагает небольшим санитарным сбором потребителей воды, средства от которого идут на финансирование пропаганды санитарии в обществе и строительство более современных санитарных объектов в низкодходных районах, в частности во всех начальных школах Уагадугу. Семьи имеют право на получение финансовой помощи для модернизации уличных туалетов и туалетов, оснащенных смывными бочками, но при этом должны покрывать 70–80 процентов от общей стоимости средств санитарии<sup>16</sup>. Размер таких издержек является высоким с учетом ресурсов, имеющихся у лиц с низким уровнем дохода, поэтому беднейшие из бедных могут оставаться в стороне от принимаемых мер.

#### **4. Установление отношений партнерства в деле укрепления потенциала и передачи технологии**

32. Примерно 90 процентов от всех объектов водоснабжения в развивающихся странах находятся в ведении государства, однако эти предприятия часто не располагают возможностями для расширения масштабов предоставляемых услуг. Для решения этой проблемы был разработан План действий Хасимото<sup>17</sup>, в котором особое внимание уделялось необходимости установления партнерских отношений с водоснабженческими организациями.

<sup>16</sup> Программа в области водоснабжения и санитарии для Африки. Мобилизация ресурсов для деятельности в области санитарии. Практические замечания, Найроби, Всемирный банк, 2004 год.

<sup>17</sup> Подробную информацию о плане действий Хасимото см.: <http://www.unsgab.org>.



33. Концепция партнерства предусматривала установление отношений партнерства между родственными коммунальными предприятиями, во многих случаях — на основе сотрудничества по линии Юг-Юг, включая тем не менее и взаимодействие между Севером и Югом, призванное способствовать обмену опытом, передаче технологий, информационному обмену и нахождению низкзатратных путей для восполнения пробелов в имеющемся потенциале. Эта идея набирает силу в различных регионах; однако в некоторых регионах установление партнерства получило более широкое распространение, чем в других. К числу примеров имеющихся механизмов партнерства относятся следующие: Межамериканская ассоциация по санитарной и природоохранной технике — ассоциация, охватывающая своей деятельностью 32 страны в Латинской Америке и Карибском бассейне; сеть объектов водоснабжения Юго-Восточной Азии, которая представляет собой сеть в составе 47 объектов водоснабжения; Арабская сеть объектов водоснабжения; и Африканская ассоциация водоснабжения. Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат) оказывает поддержку секретариату в целях расширения возможностей глобальных механизмов партнерства между водохозяйственными предприятиями в интересах активизации дальнейшего сотрудничества между региональными и субрегиональными предприятиями водоснабжения.

34. Такие механизмы партнерства рассматриваются как жизнеспособные альтернативы участию частного сектора в предоставлении услуг в области водоснабжения и санитарии. В различных условиях такие механизмы могут принимать различные формы, как, например, концессии, делегирование полномочий (как, например, в Южной Африке) или активное стимулирование частного сектора к расширению сетей на основе заключения соглашений, предусматривающих получение конкретных результатов, что, как представляется, принесло относительный успех во Вьетнаме и в Парагвае. Приватизация восточной зоны Манилы свидетельствует о возможности получения плодотворных результатов от участия частного сектора. В целом, было признано, что успех приватизации в основном определяется эффективностью управления, ориентированного как на производственный критерий, так и на цели социального и природоохранного характера. С другой стороны, несколько серьезных конфликтов в сфере водопользования произошли в Боливии. Правительство аннулировало ряд предоставленных ранее концессий и стало придерживаться нового подхода, придающего приоритетное значение бытовому водопотреблению и водопользованию в сельском хозяйстве и в рамках деятельности по обеспечению продовольственной безопасности. В период с 1990 по 2005 год в 55 странах (в которых в общей сложности осуществлялось 383 проекта) в секторе водоснабжения внедрялась та или иная форма участия частного сектора.

35. Проводившийся недавно обзор опыта, накопленного в связи с участием частного сектора<sup>18</sup>, показал, что такое участие не принесло желаемых результатов, а примеров неудач и трудностей в водоснабжении частного сектора становится все больше. К числу трудностей относится необходимость согласования разных интересов государственного сектора, частного сектора и водопользователей. Кроме того, утверждают, что частный сектор использует те же источники средств, что и государственный сектор — кредиты доноров, средства

<sup>18</sup> Научно-исследовательский институт социального развития при Организации Объединенных Наций. Социальная политика и реформа в секторе водоснабжения: программный документ № 3, сентябрь 2007 года (подготовлено Нарен Прасад).

по линии оказания помощи и поступления за счет тарифных сборов с потребителей.

36. По-прежнему значительное внимание в программах технической помощи уделяется укреплению потенциала. Например, в Японии была разработана программа подготовки специалистов-техников в засушливых и полузасушливых странах, включая Эфиопию, Мали, Мавританию, Сенегал, Объединенную Республику Танзания и Замбию. Подобную помощь оказывает также Чешская Республика пострадавшим от засухи районам Эфиопии в связи с разведыванием ресурсов грунтовых вод и разработки базовых инструментов водопользования, которые должны применяться в подверженных засухе районах. Сообщество по вопросам развития стран Юга Африки в своей программе региональной интеграции в форме сотрудничества в районах международных рек разработало региональный стратегический план действий в области управления водными ресурсами на 2005–2010 годы. Основное внимание в нем уделяется развитию водных ресурсов путем мониторинга и сбора данных, укреплению инфраструктуры (системы водоснабжения небольших пограничных городов и деревень), укреплению потенциала (для усиления организаций речных бассейнов) и стратегическому руководству в водохозяйственном секторе. Для каждого бассейна разработаны собственные проекты, предусматривающие участие национальных комитетов, технического комитета и организаций речного бассейна и учреждений-исполнителей<sup>19</sup>.

37. Многие страны сообщают о проведении специальных программ по укреплению потенциала в области водоснабжения и санитарии в своих документах о стратегии сокращения масштабов нищеты. Например, в Гайане, Лесото, Малави, Объединенной Республике Танзания и Вьетнаме программы по укреплению потенциала были ориентированы на совершенствование методов мониторинга и оценки проектов в области водоснабжения, в то время как в Кении, Непале и Руанде — они направлены на децентрализацию процесса принятия решений на общинном уровне и поощрение участия общин и частных компаний. Меры по укреплению потенциала в Албании, Азербайджане, Кыргызстане, Черногории и Монголии направлены на совершенствование деятельности по охране окружающей среды и по защите качества воды. В Никарагуа обеспечение доступа к чистой воде в отдаленных сельских районах рассматривается в качестве одного из компонентов деятельности по развитию человеческого капитала.

38. Также в программах сотрудничества в области развития определенное внимание уделяется вопросам исследовательской деятельности и передачи технологий в таких приоритетных областях, как повышение эффективности водопользования, управление водными ресурсами, неорошаемое земледелие и сокращение масштабов нищеты. Установление отношений партнерства между исследовательскими учреждениями, правительствами и частным сектором может оказывать еще большую помощь в разработке и распространении технологий, обеспечивающих низкое водопотребление.

39. Несмотря на вышеупомянутые положительные примеры, по большей части национальная и международная деятельность по ускорению прогресса в области водоснабжения и санитарии по-прежнему является раздробленной. Сектор водоснабжения и санитарии не привлекает большого объема финансирова-

<sup>19</sup> ПРООН, Доклад о развитии человеческого потенциала, стр. 227, 2006 год.

ния, по сравнению, например, с международной поддержкой в решении проблем ВИЧ/СПИДа и в сфере образования. Заявив о необходимости разработки плана действий в области водоснабжения на своей встрече на высшем уровне в Эвиане, Франция, в 2003 году, Группа восьми позднее не включила вопросы водоснабжения и санитарии в качестве приоритетных задач в свою программу действий в области развития. Ряд участников призвали разработать глобальный план действий, который выступал бы в качестве форума для информационно-пропагандистских и политических усилий, прилагаемых государствами для мобилизации помощи, оказания поддержки правительствам развивающихся стран, с тем чтобы они могли заимствовать средства на местных рынках капитала, и активизации деятельности по укреплению потенциала в сфере водоснабжения и санитарии<sup>20</sup>. Разработка глобального плана не может подменять меры на местах, однако в нем можно было бы отразить эффективные стратегии и серьезные намерения правительств добиваться конкретных результатов на национальном уровне.

## **В. Комплексное водопользование**

40. Существуют различные и разные подходы к реализации концепции комплексного водопользования. Конкретные проблемы и условия в сфере использования водных ресурсов определяют приоритеты в каждой стране, и окончательный выбор управленческих решений зависит от местной культуры, традиций и возможностей. Тем не менее признается, что важнейшее значение для эффективного внедрения этой концепции имеет создание благоприятных условий, включающих необходимые экологические, экономические, социальные, культурные, политические и институциональные компоненты. В этом разделе содержится первоначальная оценка хода подготовки плана внедрения концепции комплексного водопользования на основе полученных от различных правительств ответов на тематический вопросник в рамках подготовки ими национальных докладов для Комиссии по устойчивому развитию<sup>21</sup>.

### **1. Подготовка планов внедрения комплексного водопользования/повышения эффективности водопользования**

41. В силу отсутствия устоявшихся и общепринятых показателей мониторинга комплексного водопользования сложно со всей уверенностью заявлять о состоянии дел с внедрением комплексного водопользования в каждой стране и производить межстрановые сопоставления. Каждая страна находится на разном уровне процесса внедрения режима комплексного водопользования в зависимости от характера существующих проблем и собственного понимания концепции комплексного водопользования. Результаты обследования и итоги обзора многих тематических исследований и страновых докладов о достигнутом прогрессе по линии осуществления целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, высвечивают некоторые общие тенден-

<sup>20</sup> ПРООН, Доклад о развитии человеческого потенциала, стр. 70–71, 2006 год; и материал «Помощь в секторе водоснабжения» для шестнадцатой сессии Комиссии по устойчивому развитию.

<sup>21</sup> Целевая группа сети «ООН-водные ресурсы» по вопросам КУВР разработала вопросник, который секретариат КУР направил всем странам. В общей сложности 58 стран прислали свои ответы.

ции относительно хода подготовки планов внедрения комплексного водопользования.

42. Некоторые страны, в которых были разработаны и осуществлялись планы внедрения режима комплексного водопользования, сообщали, что пока еще слишком рано оценивать результаты и последствия их осуществления. В то же время некоторые страны указывали, что этот подход помогает в достижении значимых результатов по линии: уменьшение потерь воды; повышение качества воды; борьба с наводнениями; более эффективное восстановление аквасистем; и расширение масштабов сетей водоснабжения.

43. Процесс подготовки плана рационального использования водных ресурсов, плана освоения ресурсов речного бассейна или национальной водохозяйственной стратегии обычно возглавляет государственное министерство или совет, в состав которого входит несколько министерств. Лишь в нескольких странах при подготовке планов комплексного водопользования поощрялось участие также и других заинтересованных сторон.

44. Страны, которым удалось добиться прогресса в деле осуществления планов внедрения режима комплексного водопользования, озвучили пять следующих основных моментов: а) борьба с загрязнением в целях улучшения качества воды; б) неэффективное использование, нерациональные потери и соперничество между различными пользователями; в) деградация экосистем; d) стихийные бедствия, наводнения и засухи; и e) ограниченность водных ресурсов.

45. К числу основных шагов и мер политического характера, которые уже приняты или принимаются в настоящее время для решения этих проблем, относятся следующие: а) создание координационного органа или механизма; б) принятие водных кодексов, законов и нормативных положений; в) рационализация политики цен и субсидий наряду с установлением штрафов за загрязнение; d) обеспечение выполнения нормативных режимов, включая получение разрешений и лицензий; и e) укрепление сетей сбора данных, мониторинга и оценки.

46. Результаты обследования говорят о том, что помимо вышеупомянутых мер политического характера страны предпринимают шаги к тому, чтобы, пусть и в различной степени, влиять на аспекты спроса и предложения, дабы повысить эффективность управления водными ресурсами. Особо следует отметить следующие меры: развитие инфраструктуры и мощностей по хранению; снижение спроса путем осуществления специальной политики в области формирования цен на водопотребление и развитие водосберегательной инфраструктуры (как, например, капельное орошение); сбор и повторное использование очищенных вод сброса; сохранение водных источников путем использования регулирующих механизмов; и обновление существующей инфраструктуры и распределительных систем.

47. Многие страны сообщали об осуществлении, либо полностью либо частично, различных программ и стратегий, которые могут стать важными составными элементами полномасштабного планирования по линии комплексного использования водных ресурсов.

48. Во многих странах, особенно в странах ОЭСР, к числу приоритетных не относятся вопросы, касающиеся планов трансграничного комплексного водопользования, опреснения морской воды, программы сбора дождевых вод, ини-

циатив по сбору выпадающей в виде тумана влаги в прибрежных районах и интеграции осушительных систем в рамках ирригационного сельского хозяйства.

49. Более половины от общего числа стран-респондентов указали, что они разработали схемы возмещения расходов или прогрессивного тарифообложения, в то же время чуть меньше половины приняли у себя нормы или процедуры обеспечения финансовой устойчивости и жизнеспособности систем водоснабжения. Несколько стран сообщили об использовании практики субсидирования или программ микрокредитования для поощрения использования водосберегающих технологий.

50. К числу основных препятствий, сдерживающих, помимо прочего, практическое внедрение режима комплексного водопользования, относятся следующие: отсутствие технической информации и потенциала, отсутствие действенной нормативно-правовой базы, сложность обеспечения эффективного участия всех заинтересованных сторон, неэффективные методы землепользования и их негативное воздействие на состояние водных ресурсов, отсутствие политической платформы, которая поощряла бы комплексное водопользование на всех уровнях, и низкий уровень санитарии, ведущий, в свою очередь, к ухудшению качества воды<sup>22</sup>. В этом отношении увязка практики комплексного водопользования с надлежащим процессом национального планирования развития рассматривается в качестве важнейшего элемента в реализации всего потенциала рационального водопользования и достижения других целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия.

## 2. Рациональное водопользование в сельском хозяйстве

51. Сельское хозяйство по-прежнему является главным пользователем мировых водных запасов — более 70 процентов. С учетом растущей нехватки водных ресурсов эта цифра, судя по всему, значительно увеличится. Если раньше выгодным новым ресурсом являлись грунтовые воды, то в настоящее время во многих бассейнах их запасы являются истощенными<sup>23</sup>. Сейчас во многих странах проводится политика, направленная на повышение эффективности существующих систем, а не на создание новых. Такой подход считается важным для уменьшения водопотерь в устаревших системах водоснабжения. Эффективную роль в осуществлении программ модернизации играют ассоциации водопользователей, и многие страны сообщали об особой важности активного участия потребителей в процессах принятия решений, касающихся ирригационного водопользования. Ожидаемый «водный стресс», особенно в результате изменения климата, создаст эффективный стимул для повышения водопродуктивности и для более широкого использования методов регулирования спроса.

52. Субсахарский регион Африки является беднейшим из всех регионов мира, однако в то же время он располагает крупными неосвоенными запасами водных ресурсов. Таким образом, изменение характера использования водных ресурсов в сельском хозяйстве может способствовать снижению в этом регионе нищеты. Во многих районах Африки к югу от Сахары существует целый ряд

<sup>22</sup> Technical Committee GWP Policy Brief 4 [http://www.gwpforum.org/gwp/library/Policy\\_brief\\_4\\_MDGs.pdf](http://www.gwpforum.org/gwp/library/Policy_brief_4_MDGs.pdf).

<sup>23</sup> Reengaging in Agricultural Water Management: Challenges and Options, World Bank Directions in Development, Washington, DC, 2006.

условий, удерживающих фермеров в болоте нищеты, вызванной применением низкоэффективных стратегий ведения натурального хозяйства. Но при этом привлекается и используется лишь менее 5 процентов от общего объема возобновляемых водных ресурсов и лишь 4 процента сельскохозяйственных земель охвачено орошением. Комплексное инвестирование в водную инфраструктуру сельского хозяйства, наряду с развитием рынков, технологий, институтов и человеческого капитала, может способствовать повышению доходов и сокращению нищеты, открывая перед субсахарской Африкой перспективу экономического роста, которого успешно добились азиатские страны.

### **С. Усиление мониторинга в секторе водоснабжения**

53. Во многих развивающихся странах не имеется важнейшей информации и данных, необходимых для представления полной картины по сектору водоснабжения: например, не обеспечено систематическое представление данных о продуктивности водопользования; далеко не всегда можно получить информацию о водопользовании с разбивкой по мужчинам и женщинам; информация по объему и очистке сточных вод все еще зачастую оказывается непроверенной; и очень мало что известно относительно качества воды. Не налажено систематическое сообщение о спорах по вопросам воды, которые становятся все более острой проблемой, за исключением случаев, связанных с трансграничными водными ресурсами. Серьезной проблемой по-прежнему является отсутствие информации и данных об использовании грунтовых вод.

54. В отношении уровня мониторинга в водном секторе в одном из недавних обзоров<sup>24</sup> содержались, в частности, следующие выводы:

- а) большая часть баз данных и систем мониторинга, посвященных глобальным запасам воды, содержит информацию, получаемую из других источников, осуществляющих сбор первоначальных данных;
- б) не имеется никакого официального механизма для контроля за прогрессом в деле осуществления планов внедрения комплексного водопользования;
- в) имеется большой объем информации странового уровня об объеме водных запасов, чем о качестве воды;
- г) несколько крупных программ мониторинга испытывают проблему нерегулярности обновления информации, что в свою очередь негативно сказывается на своевременности и регулярности представления ими докладов; и
- е) при оценке надежности систем мониторинга одной из серьезных проблем по-прежнему остается качество имеющихся данных.

55. Хотя уровень политической приверженности и осведомленности в вопросах мониторинга в секторе водоснабжения повышается, сохраняется и ряд проблем. Например, главную направленность нескольких инициатив в области мониторинга составляют исключительно службы водоснабжения и санитарии, а некоторые другие элементы сектора водоснабжения и санитарии (экономиче-

<sup>24</sup> Water Monitoring, Mapping Existing Global Systems and Initiatives; Background Document prepared by FAO on behalf of the UN-Water Task Force on Monitoring, 2006.

ские моменты, управление на государственном уровне, экологические аспекты водопользования) должного внимания не получают. Не существует никаких показателей для мониторинга практики комплексного водопользования. К числу главных препятствий, не позволяющих производить эффективный мониторинг в этом секторе, относятся: ограниченность технического и институционального потенциала на национальном и местном уровнях, недостаточность выделяемых финансовых ресурсов в национальных бюджетах для деятельности по мониторингу, слабость информационных систем и продолжающаяся деградация инфраструктуры мониторинга.

56. Наряду с такими трудностями и пробелами в сфере мониторинга в секторе водоснабжения следует отметить и несколько примеров успешной деятельности. Совместная программа по мониторингу (СПМ) ВОЗ и ЮНИСЕФ по-прежнему считается наиболее значимым механизмом для оценки прогресса в деле достижения целей в области водоснабжения и санитарии. Оценка прогресса основывается не только на вторичной информации, но также и на результатах обследований на местах. Но при этом иногда отмечаются разночтения между данными СПМ и национальной информации в силу различий в применяемой методологии. Например, результаты недавно проводившегося обследования<sup>25</sup> 4833 питьевых водопроводных кранов в Того, помимо прочего, показали, что примерно 30 процентов из них были неисправными на протяжении более года, что означает в реальности значительно более низкий показатель доступа, чем можно было рассчитывать, основываясь на докладах СПМ. Завышение показателей доступа исходя всего лишь из факта наличия инфраструктуры и без учета функциональной действенности приводит к снижению в расчетах инвестиций, требуемых для выполнения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Устранение таких противоречий должно быть важным элементом проводимой в настоящее время деятельности по укреплению существующих механизмов мониторинга.

57. В докладе об освоении водных ресурсов в мире<sup>26</sup> сети «ООН-водные ресурсы» периодически проводится всеобъемлющий обзор состояния пресноводных ресурсов мира. Помимо этой деятельности, некоторые другие учреждения также принимают меры по укреплению своих систем контроля и оценки в секторе водоснабжения и санитарии. Например, Африканский банк развития в настоящее время производит подсчет людей, охваченных Инициативой в области водоснабжения и санитарии сельских районов в Африке. Аналогичным образом, несколько частных компаний производят оценку своего вклада в осуществление целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и подготавливают по этому вопросу доклады<sup>27</sup>.

58. Особого внимания требуют инвестиции на цели мониторинга в секторе водоснабжения, в частности по линии контроля за выполнением обязательств

<sup>25</sup> Updating the Situation of the Drinking Water Supply Sub-sector in Rural and Semi-urban Areas of Togo: DGEA/AFD Survey, Ministry of Water and Hydraulic Infrastructure, 2006.

<sup>26</sup> Доклад об освоении водных ресурсов в мире, 2006 год. <http://www.unesco.org/water/wwap/wwdr/index.shtml>.

<sup>27</sup> Например, Суэз сообщает следующие данные, касающиеся проводимой работы в области водоснабжения в странах с низким уровнем дохода (по состоянию на 2007 год): «... за период участия Суэз как оператора дополнительно 11 миллионов человек получили доступ к безопасной питьевой воде (в том числе 9,2 миллиона человек за счет подключения домов) и 5,3 миллиона человек — к более современным службам санитарии».

доноров в отношении предоставления помощи и эффективного расходования бюджетных ассигнований национальных правительств в секторе водоснабжения и санитарии. В целом в большинстве национальных бюджетов предусмотрено выделение для этих секторов финансовых ресурсов, однако системы контроля за такими инвестициями и оценки того, как они способствуют достижению целей в области водоснабжения и санитарии, являются недостаточно развитым, за исключением некоторых стран, в том числе Малайзии и Сингапура.

59. Особенно слабым является контроль за инвестициями в ирригационном сельском хозяйстве, возможно, по причине отсутствия международно согласованных целевых показателей в этой конкретной области. Простых межстрановых сопоставлений по теме продуктивности водопользования в сельскохозяйственном секторе не производится. В сфере развития гидроэнергетики мониторинг инвестиций и результатов в большей степени оказывается ориентированным на проекты, а не на определение уровня внедрения комплексного водопользования, хотя в последнее время в некоторых странах проводится деятельность и на уровне бассейнов, как, например, проект «Нам Нгум» в Лаосской Народно-Демократической Республике.

60. В последние годы сеть «ООН-водные ресурсы» стремится поощрять общесистемную координацию и согласованность действий в интересах ускорения осуществления глобальных целей в области водоснабжения и санитарии. При этом было создано несколько тематических целевых групп, призванных способствовать обмену информацией, включая распространение накопленного опыта и извлеченных уроков, дабы повысить действенность существующих в настоящее время программ и проектов. Помощь в осуществлении ее программы оказывают также три отделения — по вопросам укрепления потенциала, контроля и отчетности и информации и коммуникации.

## **D. Финансирование служб водоснабжения и санитарии**

61. В настоящий момент на долю многосторонних доноров приходится приблизительно 33 процента от общего объема потоков помощи, по сравнению с 20 процентами в 2000 году, и наиболее крупными из них являются Международная ассоциация развития Всемирного банка и Европейский союз (включая его Инициативу в области водных ресурсов). Многостороннее финансирование в большей степени затрагивает страны с низким доходом и страны Африки, расположенные к югу от Сахары, чем двусторонняя помощь. В период с 1998 года ежегодный объем кредитов, выделяемых Международной ассоциацией развития для секторов водоснабжения и санитарии, составлял в среднем 478 млн. долл. США, а к 2006 году постепенно возрос до 585 млн. долл. США. Большая часть помощи по линии Международной ассоциации развития в секторе водоснабжения и санитарии образует один компонент в рамках реализации многосекторальных проектов развития и социальной защиты населения в сельских и городских районах. Так же, как и государственные ассигнования в области водоснабжения и санитарии, потоки помощи, как правило, в большей степени ориентированы на население городских районов. Финансирование крупномасштабной инфраструктуры водоснабжения и санитарии, в основном в

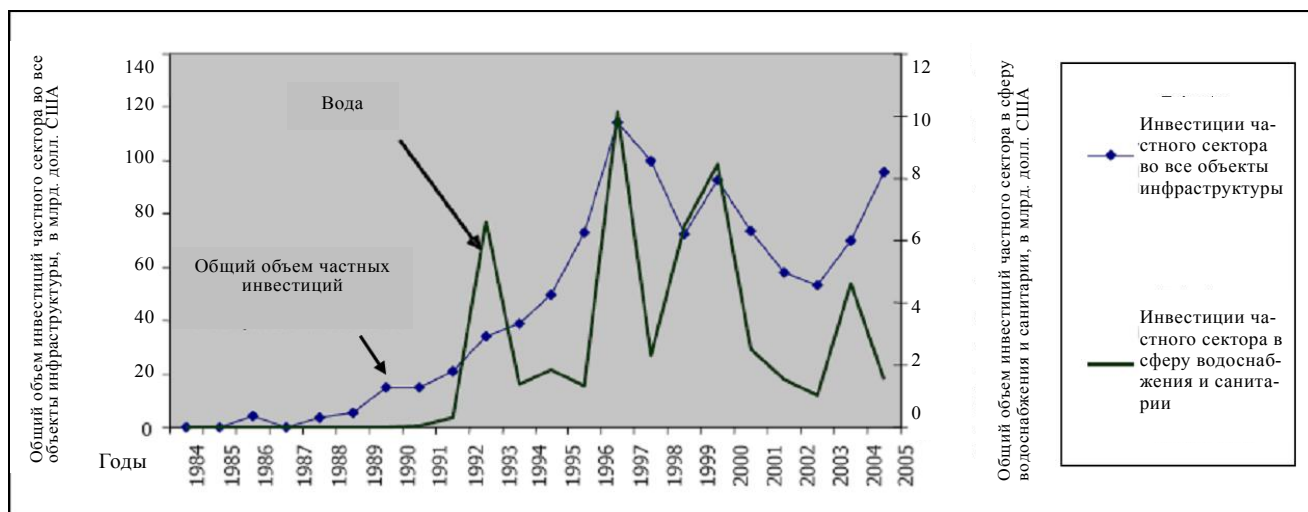


городских районах, составляет более половины общего объема помощи, оказываемой в этом секторе<sup>28</sup>.

62. Объем инвестиций частного сектора на все проекты инфраструктуры резко возрос в начале 1990-х годов, достигнув пикового показателя в 1997 году. Также в 1997 году максимального уровня достигли инвестиционные потоки частного сектора в сферу водоснабжения и санитарии, однако они были весьма нестабильными и в 2003 году сократились до 1 млрд. долл. США (диаграмма I).

Диаграмма I

**Инвестиции частного сектора в инфраструктуру, 1984–2005 годы**



Источник: База данных Всемирного банка об инвестициях частного сектора в проекты (<http://ppi.worldbank.org/>).

63. Общий объем официальной помощи в целях развития (ОПР), оказываемой членами Комитета содействия развитию ОЭСР, сократился в 2006 году на 5,1 процента до 104 млрд. долл. США, что представляет 0,30 процента от суммарного валового национального дохода членов. В реальном выражении этот случай стал первым снижением ОПР с 1997 года, хотя сам по себе уровень все еще остается самым высоким за все годы, за исключением 2005 года. За вычетом резкого увеличения объема помощи в целях развития Ираку общая сумма помощи в целях развития в секторе водоснабжения и санитарии в 2004 году составляла 3,4 млрд. долл. США<sup>29</sup>. В реальном выражении объем помощи в сфере водоснабжения и санитарии в 2005 году был ниже, чем в 1997 году, по сравнению с сектором образования, в котором обязательства в отношении оказания помощи за этот же период удвоились, и с сектором здравоохранения<sup>30</sup>. Кроме того, объем помощи в секторе водоснабжения и санитарии снизился и как доля в общем объеме помощи в целях развития. Этот показатель сократил-

<sup>28</sup> ПРООН, Доклад о развитии человеческого потенциала, стр. 68, 2006 год.

<sup>29</sup> ПРООН, Доклад о развитии человеческого потенциала, стр. 67, 2006 год.

<sup>30</sup> «Помощь в секторе водоснабжения, глобальные причины и последствия (2007 год)» и Доклад ПРООН о развитии человеческого потенциала, стр. 67, 2006 год.

ся с 8 до 5 процентов, даже несмотря на общепризнанную важную роль водоснабжения и санитарии для достижения других целей в области развития.

64. Примерно половина от общей суммы в размере 30–35 млрд. долл. США, инвестируемой в мире ежегодно на проекты осушения, и примерно 2,5 млрд. долл. США — на проекты водоснабжения и санитарии, финансируются за счет государственных бюджетов. В рамках выполнения рекомендации о том, чтобы страны принимали специальные и достаточные бюджеты для осуществления деятельности в области санитарии, страны разрабатывают различные стратегии и механизмы. Например, Сенегал выделяет бюджетные средства для деятельности в области санитарии (2004–2006 годы) из своих внутренних ресурсов, из ресурсов по линии программы для БСКД (для развития услуг в области санитарии в небольших городах) и из внешних источников, предназначенных для укрепления потенциала.

### **III. Сохраняющиеся проблемы и возможности**

65. Такие факторы, как рост численности населения, миграция из сельских районов в города и неустойчивые структуры потребления, негативно сказываются как на количественных запасах пресноводных ресурсов, так и на их качестве. Ожидаемое изменение климата, судя по всему, еще более повысит нагрузку на имеющиеся ресурсы пресной воды. Сохранение нынешних тенденций означает, что к 2025 году 1,8 миллиарда человек будут проживать в странах или регионах с острой нехваткой воды, а две трети от общей численности населения планеты будут жить в условиях ограниченности водопотребления. Задача спасения жизней 3 миллионов человек, которые умирают каждый год в развивающихся странах из-за переносимых водой заболеваний, по-прежнему заслуживает самого безотлагательного внимания.

66. Прогресс в деле достижения целей в области водоснабжения и санитарии во многих развивающихся странах по-прежнему сдерживается в силу недостаточности технического и институционального потенциала. Как это ни парадоксально, на протяжении последних примерно 10 лет аспекту укрепления потенциала уделяется повышенное внимание в программах технической помощи, и тем не менее эта сфера из-за своей слабости все еще остается серьезным препятствием на пути достижения согласованных целей, равно как и неадекватные подходы к решению проблем укрепления потенциала, которые не отвечают местным условиям и не способны четко обозначить пробелы, которые необходимо устранить. Ясно, что инвестиции по линии укрепления потенциала не принесли желаемых результатов или сдвигов. Разумно было бы пересмотреть применяемые до сих пор подходы, с тем чтобы определить, как можно повысить их эффективность. К числу прочих трудностей и препятствий относятся: нехватка финансовых ресурсов; неэффективность институтов, политики, законов и нормативных положений; непонимание и отсутствие информации в отношении внедрения комплексного водопользования и его связи с сокращением масштабов нищеты; и лишь ограниченный успех в деле мобилизации средств на местных рынках капитала и в частном секторе для целей развития инфраструктуры.

67. Для решения этих проблем требуются многоаспектные меры, систематически направленные на устранение основных узких мест. В разных странах и

даже внутри различных регионов страны имеются различные препятствия и возможности. Одинакового решения, которое подходило бы для всех, не существует. Для проведения общесистемного анализа в целях выявления основных недостатков и выработки политических решений требуется более активный диалог с участием различных заинтересованных сторон (правительства, доноры, гражданское общество, общины и организации системы Организации Объединенных Наций). Неспособность распространения и более широкого применения успешного опыта требует проведения серьезной оценки, нацеленной на перспективу.

68. Важной задачей в деле обеспечения устойчивого развития в условиях растущей ограниченности водных ресурсов имеет удовлетворение возрастающего спроса на продовольствие и одновременно сокращение масштабов нищеты и охраны окружающей среды. В последние годы достигнут ряд важных результатов в деле повышения продуктивности водопользования в сельском хозяйстве. Высокую отдачу могут иметь известные в настоящее время методы удержания в почве влаги и сбора воды, а также ряд технологий, применяемых в районах с осадочным увлажнением, как, например, низкзатратное дополнительное орошение. Такие технологии нуждаются в стимулировании.

69. Предоставление услуг в области водоснабжения и санитарии требует одновременных действий по многим направлениям — от укрепления потенциала государственных коммунальных служб до восстановления существующей инфраструктуры и повышения эффективности институционального управления. Определенный прогресс имеет место, однако необходимо, чтобы все участники на всех уровнях эту деятельность активизировали. В зависимости от специфики условий в странах в рамках реализации таких мер необходимо уделять должное внимание использованию субсидий при подключении домов, обеспечению возможности для выбора альтернативных сервисных компаний и выделению субсидий семьям с низким доходом, не охваченным государственной сетью водоснабжения. Аналогичным образом создание механизма партнерства в области водоснабжения открывает возможности для стимулирования сотрудничества Юг-Юг и установления отношений партнерства между государственным и частным секторами на некоммерческой основе в интересах укрепления институционального и технического потенциала государственных служб водоснабжения в контексте предоставления устойчивого обслуживания.

70. Довольно обнадеживающим является прогресс, достигнутый по линии разработки планов внедрения режима комплексного водопользования, и повышение внимания, уделяемого важности водоснабжения и санитарии в рамках нынешнего раунда реализации стратегий сокращения масштабов нищеты. Эти тенденции нуждаются в поддержке и требуют активной помощи со стороны партнеров по содействию развитию в деле укрепления потенциала и передачи технологий. В последующей деятельности необходимо уделять повышенное внимание совершенствованию методологии проведения обследований, включая применение показателей контроля, с тем чтобы в процессе осуществления можно было использовать полученные результаты для внесения требуемых коррективов. Столь же важно показать, как инвестиции в сферу водоснабжения и санитарии могут способствовать устойчивому развитию, в частности трансформации жизни неимущих слоев населения, вместо того, чтобы измерять получаемые результаты лишь в денежном выражении.

71. Контроль за прогрессом в деле достижения согласованных на международном уровне целей имеет исключительно важное значение для направления и мобилизации будущей деятельности по ускорению выполнения поставленных задач в области водоснабжения и санитарии и обеспечению устойчивого развития. В этой связи нынешние механизмы контроля нуждаются в укреплении на глобальном, региональном и национальном уровнях, и необходимо ликвидировать недостатки в их методологии. Необходимо проводить дополнительную работу по определению показателей мониторинга прогресса в отношении внедрения механизмов комплексного водопользования. Кроме того, необходимо устанавливать более прочные связи не только между различными глобальными механизмами, но также между глобальными механизмами и органами, осуществляющими деятельность по контролю на национальном уровне.

---