



Экономический и Социальный

Distr.
GENERAL

E/CN.17/1997/2/Add.17
17 January 1997
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ

Пятая сессия

7-25 апреля 1997 года

Общий прогресс, достигнутый за период после Конференции Организации
Объединенных Наций по окружающей среде и развитию

Доклад Генерального секретаря

Добавление

Сохранение качества ресурсов пресной воды и снабжение ею: применение
комплексных подходов к освоению водных ресурсов, ведению водного
хозяйства и водопользованию*

(Глава 18 Повестки дня на XXI век)

* Настоящий доклад был подготовлен Подкомитетом по водным ресурсам АКК в качестве органа, координирующего деятельность в рамках главы 18 Повестки дня на XXI век, в соответствии с процедурами, согласованными Межучрежденческим комитетом по устойчивому развитию (МКУР). Доклад подготовлен по итогам консультаций и обмена мнениями, проведенных между учреждениями Организации Объединенных Наций, международными и национальными научными организациями, заинтересованными правительственными учреждениями и рядом других институтов и отдельных лиц.

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
ВВЕДЕНИЕ	1 - 2	3
I. КЛЮЧЕВЫЕ ЗАДАЧИ	3 - 4	3
II. УСПЕХИ И МНОГООБЕЩАЮЩИЕ ИЗМЕНЕНИЯ	5 - 13	4
III. НЕОСУЩЕСТВЛЕННЫЕ НАДЕЖДЫ	14 - 19	8
IV. ВОЗНИКАЮЩИЕ ПРИОРИТЕТЫ	20 - 28	11

ВВЕДЕНИЕ

1. В настоящем докладе рассматривается прогресс, достигнутый в осуществлении целей, поставленных в главе 18 Повестки дня на XXI век (Ресурсы пресной воды)¹, с учетом решений, принятых по этому вопросу Комиссией по устойчивому развитию на ее второй сессии в 1994 году. В процессе подготовки к проведению всеобъемлющей оценки ресурсов пресной воды в мире были выявлены ключевые проблемы, связанные с состоянием глобальных ресурсов пресной воды. Положение в области водопользования во многих регионах мира дает серьезные основания для беспокойства по поводу долгосрочных перспектив устойчивого водопользования, особенно если учитывать необходимость сохранения природных экосистем. Результаты оценки показывают, что в настоящее время до одной трети мирового населения проживает в странах, которые страдают от умеренного до серьезного дефицита водных ресурсов. Кроме того, к 2025 году до двух третей мирового населения будет, возможно, проживать в странах, испытывающих нехватку воды. По мере увеличения численности населения, роста экономики и повышения уровня жизни возникнет, возможно, необходимость в использовании большей части доступных возобновляемых водных ресурсов мира в целях удовлетворения нужд сельского хозяйства, промышленности и домашних хозяйств и поддержания надлежащего уровня воды в реках и охраны водных экосистем.

2. Поскольку существует тесная взаимосвязь между водными ресурсами и сельским хозяйством, лесоводством, наземными и водными экосистемами и городским строительством, ухудшение качества воды и нерациональное использование имеющихся водных ресурсов создают серьезную угрозу для здоровья людей и возможностей в плане развития у населения крупных районов мира, даже тех районов, которые в настоящее время обладают обильными водными ресурсами. Взятые вместе, нынешние изменения в образе жизни людей и их устремления, в том числе значительное повышение уровня жизни и размеров дохода на душу населения, сохраняющиеся высокие темпы прироста населения, промышленное развитие, тенденции в сельскохозяйственном развитии и расширяющаяся урбанизация обуславливают более высокий спрос на воду, потребление которой в предстоящие десятилетия будет возрастать. Это заставляет уделять пристальное внимание вопросам управления водными ресурсами и адекватности структур производства и потребления.

1. КЛЮЧЕВЫЕ ЗАДАЧИ

3. В главе 18 Повестки дня на XXI век изложены следующие семь программных областей:

- a) комплексное освоение и эксплуатация водных ресурсов;
- b) оценка водных ресурсов;
- c) охрана водных ресурсов, качества воды и водных экосистем;
- d) снабжение питьевой водой и санитарно-профилактические мероприятия;
- e) водные ресурсы и устойчивое городское развитие;
- f) водные ресурсы для устойчивого производства продовольствия и развития сельских районов;
- g) последствия изменения климата для водных ресурсов.

4. Ключевыми задачами по-прежнему являются обеспечение надлежащего снабжения доброкачественной водой всего мирового населения параллельно с сохранением гидрологических и биологических функций экосистем, борьбой с переносчиками болезней, передаваемых через воду, и приданием человеческой деятельности устойчивого характера. В настоящее время все шире признается, что последняя задача требует более эффективного управления водными ресурсами и их использования.

II. УСПЕХИ И МНОГООБЕЩАЮЩИЕ ИЗМЕНЕНИЯ

A. Комплексное освоение и эксплуатация водных ресурсов

5. Три наиболее важными аспектами главы 18 являются:

- a) установление тематических областей, в рамках которых отдельные страны могут разрабатывать и осуществлять национальные повестки дня;
- b) нацеленность на комплексное планирование, освоение и эксплуатацию водных ресурсов;
- c) признание воды в качестве экономического и социального блага, характер использования которого определяется ее количеством и качеством.

Для эффективного претворения в жизнь недавно принятой Глобальной программы действий по защите морской среды от загрязнения в результате осуществляемой на суше деятельности² требуется применения такого комплексного подхода, который способствовал бы одновременному рассмотрению как вопросов, связанных с ресурсами пресной воды, так и морских вопросов в качестве компонентов единого процесса управления водными ресурсами. Такой подход способствовал, в частности, разработке имеющего многократное применение подхода к определению политики и планированию ресурсов с уделением особого внимания как неудачным, так и успешным примерам осуществления различных связанных с водными ресурсами проектов по всему миру. Этот подход применяется сегодня в экспериментальном порядке в рамках текущих мероприятий в области технического сотрудничества во многих развивающихся странах, например в Боливии, Индии, Иордании, Йемене, Марокко, Непале, Нигере, Перу, Сенегале и Центральноафриканской Республике. Комплексный подход применяется также в вопросах водопользования и справедливого распределения воды между различными пользователями при проведении оценок сектора водных ресурсов, диагностических исследований и осуществлении национальных программ в области планирования и эксплуатации водных ресурсов на уровне речных бассейнов. Этот подход характеризуется участием пользователей и местных общин в процессе принятия решений, в том числе решений, касающихся финансирования инфраструктуры. Обнадеживает также тот факт, что все шире начинает признаваться – как на национальном, так и на местном уровнях – роль женщин в управлении водными ресурсами.

B. Оценка водных ресурсов и последствия изменения климата для водных ресурсов

6. Исследования, проведенные недавно различными учреждениями Организации Объединенных Наций, показали, что в последнее время в развивающихся странах национальные гидрологические службы и учреждения, в частности, но не только они одни, стали обладать меньшими возможностями для оценки водных ресурсов в их соответствующих странах. Многие национальные учреждения сталкиваются с проблемой сокращения сетей по наблюдению и персонала, причем это происходит в период, когда быстро растет спрос на воду и все более острый характер приобретает

потребность в обеспечении устойчивого потребления водных ресурсов. В настоящее время предпринимаются шаги с целью обратить вспять процесс сокращений. Несколько финансирующих учреждений Организации Объединенных Наций оказывают поддержку инициативам, выдвигаемым как на национальном, так и на глобальном уровнях. В качестве примера можно привести Всемирную систему наблюдения за гидрологическим циклом (ВСНГЦ), общей целью которой является содействие укреплению национального и регионального потенциала в области оценки водных ресурсов. Эта инициатива уже осуществляется в странах Средиземноморского бассейна и южной части Африки, и в стадии разработки находятся проекты для других африканских регионов и Карибского бассейна. Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ) в сотрудничестве со Всемирной метеорологической организацией (ВМО) и Международной программой изучения геосферы-биосферы (МППБ) расширяет деятельность в рамках глобальной сети "Изотопы в осадках" (ГНИП). ГНИП собрала более 220 000 информационных сообщений, поступивших от 505 метеорологических станций примерно в 80 странах. МАГАТЭ оказывает также странам помощь в управлении водными ресурсами путем применения методов изучения изотопов в сочетании с другими методами гидрологических исследований. Эта помощь включает создание потенциала и осуществление программ оценки водных ресурсов в государствах-членах. Необходимость укрепления гидрологических сетей рассматривается также в рамках Особой общесистемной инициативы Организации Объединенных Наций по Африке.

С. Охрана водных ресурсов, качества воды и водных экосистем

7. Два самых важных примера успешной деятельности в этой области в рамках главы 18 – это, безусловно, разработка, применение и контроль за соблюдением руководящих принципов в отношении качества питьевой воды и прогресс, достигнутый в ликвидации дракункулеза. Благодаря участию общин в мероприятиях по предотвращению загрязнения водных источников, поощрению применения фильтров и методов химической очистки число случаев заболевания дракункулезом сократилось по состоянию на декабрь 1995 года на 97 процентов. Широко признается также связь между нерациональными методами освоения водных ресурсов и распространенностью других трансмиссивных болезней, таких, как малярия и шистосомоз.

8. Объединенная группа экспертов по вопросам природопользования в целях борьбы с переносчиками инфекции (ПЕЕМ) Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ)/Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО)/Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП)/Центра Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат) поощряет применение экологических методов борьбы с переносчиками болезней в рамках проектов сельскохозяйственного развития. Она также подготавливает руководства, проводит национальные семинары и учебные курсы и поддерживает осуществление экспериментальных и демонстрационных проектов на уровне стран. После ЮНСЕД была проведена тщательная международная оценка той угрозы для здоровья людей, которую представляют собой содержащиеся в питьевой воде микробы и химические загрязнители, и в 1993 году были опубликованы рекомендуемые руководящие принципы. В 1996 году были опубликованы критерии деятельности в области здравоохранения и другие вспомогательные информационные материалы. Эти руководящие принципы были взяты за основу при введении обновленных национальных стандартов качества питьевой воды во многих государствах-членах. Значительный прогресс был достигнут в создании по всему миру программ мониторинга качества воды во многих международных речных бассейнах, например в бассейнах рек Дунай, Меконг, Ла-Плата и Нил, которые охвачены сегодня согласованными на многостороннем уровне системами мониторинга. Кроме того, в рамках глобальной и региональной деятельности в области мониторинга, осуществляемой по линии Программы по водным ресурсам Глобальной системы мониторинга окружающей среды (ГСМОС) Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), предоставляются данные и информация о качестве воды как для

целей оценки, так и для целей управления. Получение данных мониторинга от национальных лабораторий и государственных органов, следящих за качеством воды, также свидетельствует о расширении потенциала ряда стран в этой области.

Д. **Снабжение питьевой водой и санитарно-профилактические мероприятия**

9. Согласно оценкам, с начала 90-х годов еще 800 миллионов человек получило доступ к безопасной воде, а общее число людей, не имеющих такого доступа, сократилось почти на 500 миллионов человек. Невозможно привести никаких точных глобальных данных об увеличении объема санитарных услуг за тот же период, поскольку со временем стали использоваться гораздо более строгие критерии в отношении того, что представляет собой безопасная санитария. Однако прогресс в расширении охвата санитарными услугами не был, по-видимому, достаточно значительным. Несмотря на ускорение темпов охвата в предыдущие десятилетия, имеющиеся оценки указывают на то, что еще по меньшей мере 1,1 миллиарда человек остаются неохваченными, а число людей, не имеющих доступа к санитарным услугам, увеличилось в общей сложности почти до 3 миллиардов человек. Однако серьезным основанием для оптимизма является тот факт, что многие страны стали более тесно увязывать свои программы снабжения питьевой водой и санитарии со своими стратегиями развития водных ресурсов и планированием мероприятий по охране окружающей среды. Как следствие, стало уделяться более пристальное внимание медико-санитарным, экологическим и социально-экономическим благам эффективного планирования, освоения и эксплуатации водных ресурсов и ключевой роли женщин и общин.

Е. **Водные ресурсы и устойчивое городское развитие**

10. Национальные и городские власти по-прежнему сталкиваются с трудностями, связанными с быстрым приростом городского населения. В первой половине 90-х годов в развивающихся странах еще 170 млн. городских жителей получило доступ к безопасной воде, а 70 млн. – к соответствующим санитарным услугам. Однако из-за быстрого прироста городского населения на конец 1994 года около 300 млн. городских жителей по-прежнему не имели доступа к безопасной воде, а почти 600 млн. не были охвачены надлежащими санитарными услугами. Хотя в период между 1990 и 1994 годами число городских жителей, имеющих доступ к безопасной воде, в Африке и Латинской Америке увеличилось на 20 млн. и 70 млн. человек, соответственно, доля обеспеченного такой водой населения фактически сократилась в обоих регионах за тот же период ввиду быстрого прироста городского населения. Аналогичным образом, обеспокоенность и – в случае Африки – серьезную тревогу вызывают санитарное состояние городов и загрязнение от городских отходов. Нынешних темпов расширения охвата услугами фактически недостаточно для предотвращения увеличения числа жителей, не имеющих доступа хотя бы к минимальным санитарным услугам, во всех регионах развивающихся стран.

11. Тем не менее имеется все же ряд оснований для оптимизма, включая тот факт, что после ЮНСЕД ряд стран стали осуществлять политику и программы, связанные с основными направлениями деятельности, указанными в главе 18. Кроме того, различные организации системы Организации Объединенных Наций провели несколько совместных мероприятий в целях повышения осведомленности и укрепления регионального и национального потенциала в области обработки и безопасного использования муниципальных сточных вод в сельском хозяйстве и аквакультуре. Оптимизм внушают также выдвигание Особой общесистемной инициативы Организации Объединенных Наций по Африке и разработка Повестки дня Хабитат³. Предполагается, что консультативное совещание с участием правительственных руководящих работников, частных предпринимателей, ведущих неправительственных организаций и организаций системы Организации Объединенных Наций, которое должно состояться в марте 1997 года, позволит ускорить осуществление Повестки дня Хабитат в Африке.

Г. Водные ресурсы для устойчивого производства продовольствия и развития сельских районов

12. Одна из ключевых задач в данной приоритетной области заключается в оказании государствам-членам помощи в обеспечении продовольственной безопасности, устойчивого ведения сельского хозяйства и развития сельских районов на основе действенного и эффективного освоения и рационального использования водных ресурсов. Прогресс, достигнутый в реализации этой ключевой задачи, связан с осуществлением ряда инициатив, таких, как национальные программы действий, анализ и проведение реформы политики в области водных ресурсов, поощрение более эффективных методов водопользования, расширение масштабов ирригации в поддержку обеспечения продовольственной безопасности и передача ирригационной технологии. В ряде стран и регионов, в частности в Китае, Египте, Зимбабве, Индонезии, Мексике, Объединенной Республике Танзании и Сирийской Арабской Республике, а также в бассейне реки Чад, завершена разработка и начато осуществление национальных программ действий в области водных ресурсов и устойчивого развития сельского хозяйства. Эти программы предусматривают проведение мероприятий "на начальных этапах производственного цикла" с уделением особого внимания проведению обзоров состояния дел в секторе водных ресурсов и подсекторе ирригации, политике и стратегиям ирригации, разработке генеральных планов и предложений по проектам ирригационных работ с использованием новых технических решений, задачам охраны окружающей среды и создания национального потенциала. Вместе с тем судить о степени эффективности или несостоятельности таких инициатив, несмотря на имеющиеся основания для оптимизма, еще слишком рано. Несмотря на экономические трудности, нехватку водных ресурсов и обеспокоенность экологическими последствиями, площадь орошаемых земель в развивающихся странах продолжала увеличиваться, хотя и менее высокими по сравнению с предыдущими десятилетиями темпами. Во многих развивающихся странах национальные правительства выделяют относительно высокую долю своих бюджетных средств, предназначенных на цели развития, на расширение масштабов ирригационных работ и модернизацию существующих проектов. Вполне очевидным является то, что многие страны приступают к планированию национальных водных ресурсов, видя в этом одно из средств, позволяющих урегулировать вопросы межсекторального конкурентного спроса на воду и решить проблему дефицита водных ресурсов. К числу других благоприятных тенденций относятся возложение обязанностей по рациональной организации ирригационных работ на фермеров, повышение роли фермеров и общин в принятии решений, касающихся организации ирригационных работ, и участие частного сектора в развитии ирригации.

13. Сектор аквакультуры по-прежнему представляет собой наиболее динамично развивающуюся отрасль, обеспечивающую получение рыбного протеина, и сегодня ее развитие заметно отражается на окружающей среде. Это требует активизации деятельности по оценке и контролю ее воздействия на окружающую среду. ФАО разработан согласованный Кодекс поведения для ответственного ведения рыбного хозяйства, в котором содержатся положения, касающиеся хозяйственно-управленческих аспектов аквакультуры и внутреннего рыболовства⁴.

III. НЕОСУЩЕСТВЛЕННЫЕ НАДЕЖДЫ

А. Комплексное освоение и эксплуатация водных ресурсов

14. Наличие серьезных препятствий на пути осуществления положений, содержащихся в главе 18, объясняется главным образом рассредоточенностью обязанностей и мандатов в области рационального использования водных ресурсов и определенной заниженностью статуса водохозяйственной деятельности в сравнении с деятельностью в других секторах. Те реалии, с которыми сталкиваются на практике правительства многих развивающихся стран – с учетом того,

что некоторые из них располагают ограниченной базой водных ресурсов, а для большинства характерна неадекватность организационных структур, – создают ряд проблем, препятствующих эффективному внедрению методов комплексного рационального использования водных ресурсов. Большинство развивающихся стран в силу проблем финансового характера и ограниченности потенциала сталкиваются с трудностями в предоставлении услуг в области водоснабжения и рационального использования и регулирования водных ресурсов. Кроме того, во многих странах отсутствуют необходимые законодательство и политика, которые обеспечивали бы эффективное и справедливое распределение и использование водных ресурсов. Еще одна серьезная проблема заключается в том, что деятельность по планированию водных ресурсов редко учитывается в системе национального макроэкономического планирования. Кроме того, несмотря на значимость роли женщин в деле охраны и освоения ресурсов окружающей среды, масштабы их участия в планировании и рациональном использовании водных ресурсов далеки от желаемых. Деятельность по планированию, освоению и рациональному использованию водных ресурсов приносит порой неожиданные нежелательные побочные результаты, обусловленные тем, что к консультациям и участию в соответствующей работе на местном уровне недостаточно широко привлекаются, в частности, женщины, ассоциации потребителей и общинные группы.

В. Оценка водных ресурсов и последствия изменения климата для водных ресурсов

15. Широкое признание получил тот факт, что один из факторов, препятствующих созданию комплексных национальных баз данных, заключается в рассредоточенности организационных обязанностей и низкой приоритетности деятельности по оценке водных ресурсов на национальном уровне. Серьезным препятствием на пути совершенствования оценки водных ресурсов, особенно в развивающихся странах, по-прежнему остается нехватка финансовых и людских ресурсов. Осуществленные в последнее время сокращения привели к падению эффективности эксплуатации и обслуживания систем, сужению доступа к информации о водных ресурсах и снижению степени ее надежности. Отсутствие во многих районах мира достаточных и надежных данных о наличии водных ресурсов, их использовании и качестве затрудняет, а то и делает непрактичным проведение эффективной национальной, региональной и глобальной оценки водных ресурсов. Общая для многих стран проблема связана с подготовкой и удержанием квалифицированных кадров по оценке водных ресурсов, а также совершенствованием их навыков в целях внедрения более передовой технологии и современного оборудования. В общемировых масштабах серьезную обеспокоенность вызывает вопрос, касающийся способности национальных учреждений, отвечающих за проведение оценки водных ресурсов, удовлетворять растущие потребности в данных и информации, особенно в их привязке к решению задач устойчивого развития.

С. Охрана водных ресурсов, качества воды и водных экосистем

16. Глобальную проблему представляет собой ухудшение качества воды, ведущее к стремительному сокращению ресурсной базы запасов питьевой воды. Наше научное понимание соответствующих процессов является совершенно неадекватным. Информация, имеющаяся в базах данных о качестве воды, носит весьма ограниченный характер, что сдерживает разработку моделей, необходимых для реализации руководящих принципов рационального использования земельных и водных ресурсов в условиях загрязнения воды и неблагоприятного санитарного состояния окружающей среды. Главные препятствия здесь заключаются в отсутствии действенного законодательства, которое обеспечивало бы мониторинг и контроль загрязнения, и отсутствии эффективных систем возмещения затрат на местном или национальном уровне, которые позволяли бы покрывать расходы по уходу за источниками воды, их защите, очистке загрязненных вод и принятию других необходимых мер. Сохранение достигнутых в борьбе за ликвидацию дракункулеза темпов потребует постоянного финансирования этой деятельности на международной основе,

поскольку для осуществления необходимого процесса мониторинга и сертификации потребуются такие средства, которыми страны, еще пораженные этим заболеванием, не располагают. Несмотря на прогресс, достигнутый в области контроля за качеством водных ресурсов, объем знаний в этой области на глобальном, региональном и субрегиональном уровне значительно уступает тому, что известно о водных ресурсах в количественном плане. Это обусловлено числом и разнообразием загрязняющих веществ, сбрасываемых в водоприемники, неадекватностью знаний о каналах проникновения многих загрязняющих веществ и о том, каким образом они в конечном счете поглощаются, необходимостью прибегать к высокочувствительным и весьма сложным процедурам анализа в отношении некоторых загрязняющих веществ и недостаточностью знаний о воздействии многих загрязнителей, особенно синтетических материалов органического происхождения, на здоровье человека и окружающую среду.

D. Снабжение питьевой водой и санитарно-профилактические мероприятия

17. Одна из главных проблем в этой области по-прежнему заключается в децентрализованности обязанностей по охране здоровья и окружающей среды и неадекватности политики и механизмов для эффективного и справедливого распределения водных ресурсов среди конкурирующих потребителей, особенно в ситуациях, когда водные ресурсы относительно скудны. Серьезной проблемой в большинстве стран является также недостаточный уровень просветительской работы/подготовки кадров, неосведомленность общественности, отсутствие рекламных кампаний, доступной и удовлетворяющей потребностям низкочувствительной техники, необходимых финансовых ресурсов и, что особо важно, политики ценообразования, направленной на получение средств, которые позволяли бы покрывать по меньшей мере расходы по эксплуатации и техническому обслуживанию. Еще одну очевидную проблему в плане защиты водных ресурсов представляет собой недостаточно высокое внимание, уделяемое санитарно-профилактическим мероприятиям, о чем наглядно свидетельствует значительное увеличение числа людей, соответствующие услуги которым не предоставляются. Одним из новаторских путей решения этой проблемы, наряду с увеличением объема инвестиций на цели проведения санитарно-профилактических мероприятий, заключается в содействии углублению понимания сути проблемы общественностью на основе просветительской деятельности/профессиональной подготовки различных целевых групп, особенно женщин и детей, в области гигиены и здоровья, а также изменении моделей поведения. Кроме того, если говорить об улучшении санитарных условий в сельской местности, то большого прогресса в расширении масштабов санитарно-профилактических мероприятий невозможно добиться без включения политики в этом секторе в планы борьбы с нищетой и стратегии развития сельских районов.

E. Водные ресурсы и устойчивое городское развитие

18. К числу главных факторов, препятствующих достижению основных целей в этой программной области, относятся стремительные темпы урбанизации в развивающихся странах и необеспеченность комплексного планирования и управления водными ресурсами и отсутствие служб природоохранной инфраструктуры. Инвестиции в обеспечение деятельности служб, занимающихся вопросами водоснабжения, санитарного контроля, отвода вод и управления ликвидацией твердых отходов, осуществляются на значительно более низком, нежели требуется, уровне. В большинстве развивающихся стран капиталовложения в этот сектор производятся за счет дефицитных государственных средств. Кроме того, взимаемых с пользователей сборов, как правило, недостаточно для покрытия расходов по эксплуатации и техническому обслуживанию, не говоря уже о возмещении инвестиционных затрат. Отсутствие гарантий землевладения, являющееся следствием бюрократических препон, не позволяющих получить правовой титул на землю в пригородных районах или трущобах, также является существенным фактором, обуславливающим отсутствие инвестиций в такие районы; в то же время многие неверные решения относительно порядка приоритетов и необходимых уровней услуг явились результатом того, что в их выработке

не принимали участия общины. Кроме того, издавна бытующие неверные представления о неспособности и нежелании городской бедноты оплачивать услуги в области водоснабжения и санитарии являются одним из основных препятствий, которые сдерживают внедрение политики надлежащего ценообразования, стимулирующей эффективное использование водных ресурсов и содействующей обеспечению финансовой автономии компаний, занимающихся поставкой воды. Неадекватная эксплуатация и обслуживание систем и объектов сокращает срок службы основных фондов и приводит к тому, что большое количество воды теряется в результате образования течей и незаконного подключения потребителей к системе. Учреждения государственного сектора, отвечающие за предоставление услуг, оказались неэффективными, в них не обеспечивается должная транспарентность и необходимый учет. По причине неадекватного уровня вознаграждения сотрудников они не способны привлекать или удерживать квалифицированный персонал, что значительно ослабило их потенциал в плане обеспечения рационального использования водных ресурсов и предоставления соответствующих услуг в городах.

Г. Водные ресурсы для устойчивого производства продовольствия и развития сельских районов

19. Во многих странах одна из основных проблем заключается в раздробленности организационных структур, что особенно заметно в министерствах и учреждениях, занимающихся вопросами сельского хозяйства, водных ресурсов и окружающей среды. Во всем мире по-прежнему сохраняются серьезные препятствия, мешающие функционированию важных экономических инструментов, предназначенных для повышения эффективности водопользования, таких, как механизмы ценообразования на воду, рынки водных ресурсов и системы возмещения затрат. Еще одну распространенную проблему представляет собой неадекватность финансовой поддержки – как по линии внутренних источников, так и со стороны стран или учреждений-доноров – на цели инвестиционной и технической помощи в области ирригации. В некоторых странах подготовлены основательно проработанные проекты расширения и восстановления ирригационных систем, для эффективного осуществления которых требуется дополнительная помощь доноров, которая, однако, не предоставляется. С другой стороны, финансирование зачастую не обеспечивается по той причине, что для многих ирригационных систем во всех районах мира характерны высокий уровень субсидирования и низкая эффективность. Несмотря на огромные размеры инвестиций и субсидий, показатели эффективности работы ирригационных систем во всем мире ниже ожидаемых. Кроме того, по причине загрязнения и обусловленного экологическими факторами изменения водотоков за последнее десятилетие во многих районах значительно снизился объем продукции внутреннего рыболовства. Сектор аквакультуры также сталкивается с определенными местными проблемами наличия воды, а в некоторых случаях расширению производства препятствует необходимость соблюдения требований в отношении качества выходящих сточных вод.

IV. ВОЗНИКАЮЩИЕ ПРИОРИТЕТЫ

20. Мир сталкивается с многочисленными проблемами, связанными с использованием окружающей среды в качестве источника природных ресурсов и приемника отходов. Из выводов всеобъемлющей оценки пресноводных ресурсов мира следует, что воду – в контексте будущих потребностей человека в плане природопользования – надлежит рассматривать как один из наиболее жизненно важных ресурсов. С рациональным использованием водных ресурсов непосредственно связаны такие основные вопросы, как изменение климата, обезлесение, защита биологического разнообразия и опустынивание. Нынешняя ситуация и современные тенденции могут иметь исключительно серьезные последствия с точки зрения экономического развития и производства продовольствия. Водные ресурсы, если не обеспечить их рациональное использование во имя обеспечения принципов эффективности и справедливости, могут превратиться в серьезный фактор,

сдерживающий социально-экономическое развитие многих развивающихся стран. С учетом того, что для обращения вспять многих негативных тенденций в использовании водных ресурсов потребуются годы, а то и десятилетия, крайне важно, чтобы работа по их преодолению была начата незамедлительно.

А. Комплексное освоение и эксплуатация водных ресурсов

21. Насчитывается по меньшей мере пять важных принципов, без соблюдения которых не удастся выполнить задачи, связанные с комплексным освоением водных ресурсов и управлением ими. Первый из них связан с необходимостью налаживания процесса открытых и транспарентных консультаций в контексте обсуждения вопросов, относящихся к водным ресурсам. Это требует налаживания связей между технократическими и зачастую централизованными учреждениями, занимающимися вопросами водных ресурсов, и гораздо более децентрализованным комплексом пользователей водных ресурсов в сельских и городских районах. Во-вторых, налицо настоятельная необходимость разделения регламентационных и оперативных функций. В настоящее время все более широко признается, что наличие независимого органа по вопросам водных ресурсов, выполняющего функции по разработке политики и стратегий в отношении всех видов водопользования, представляет собой одно из рациональных средств реализации принципов комплексного управления водными ресурсами. В-третьих, роль законодательства в целом должна заключаться в том, чтобы благоприятствовать комплексному управлению водными ресурсами, а не ограничивать его. Можно допустить, что система прочных и четко определенных прав на пользование водными и земельными ресурсами – в особенности в том, что касается орошения, – как правило, будет способствовать повышению производительности использования водных ресурсов и их сохранению. Аналогичным образом, признание сложившихся видов использования и прав на водные ресурсы может способствовать укреплению доверия к деятельности и программам правительств. В-четвертых, необходимо сделать более ярко выраженный упор на управление спросом, и в частности ценообразование, в качестве одного из средств поощрения эффективного водопользования и мобилизации средств для обеспечения функционирования и расширения действующей инфраструктуры. В-пятых, как указывается в Программе действий четвертой Всемирной конференции по положению женщин⁵, важно обеспечить признание лицами, ответственными за разработку политики и планирование, выгод, связанных с вовлечением женщин в процессы планирования и освоения водных ресурсов, а также управления ими.

22. На международном уровне первоочередное внимание следует уделять успешному завершению текущих межправительственных переговоров в отношении глобальной рамочной конвенции, которая предусматривала бы создание согласованного комплекса общих принципов и правил, регламентирующих все международные водотоки, а также применение и корректировку этих принципов и правил с учетом уникальных условий каждого международного водотока и потребностей соответствующих государств. Проекты статей о праве несудоходных видов использования международных водотоков, принятые Комиссией международного права (КМП) в 1994 году, были рекомендованы КМП в качестве основы для конвенции по этому вопросу. В марте 1997 года Генеральная Ассамблея вновь созывает рабочую группу полного состава в целях продолжения начатой в октябре 1996 года деятельности по разработке рамочной конвенции на основе проектов статей, принятых КМП.

В. Оценка водных ресурсов и последствия изменения климата для водных ресурсов

23. Объединение ресурсов нескольких стран, в особенности в рамках бассейнов международных рек, представляет собой один из путей повышения эффективности оценки водных ресурсов. Расширение упоминавшейся выше инициативы ВСНГЦ и действующих в ее рамках региональных

систем наблюдения представляет собой возможный путь решения проблемы неадекватности оценки водных ресурсов во многих странах и регионах. Для укрепления потенциала на национальном уровне и уровне бассейнов рек, включая развитие людских ресурсов и организационное строительство, потребуется более значительный объем финансовых ресурсов (как из внутренних, так и из внешних источников). Что касается последствий изменения климата для водных ресурсов, то, согласно прогнозам, содержащимся в недавно опубликованной второй оценке Межправительственной группы по климатическим изменениям (МГКИ), по мере глобального потепления будет происходить активизация гидрологического цикла⁶. Это, в свою очередь, может повлечь за собой более сильные засухи в одних районах и катастрофические наводнения в других. Согласно прогнозу МГКИ, к концу XXI века уровень моря в среднем поднимется на 50 см, что приведет к затоплению морской водой участков прибрежных городов и густонаселенных районов речных дельт. Сбор данных и системы наблюдения необходимо будет конкретно ориентировать на эти проблемы.

С. Охрана водных ресурсов, качества воды и водных экосистем

24. Правительствам необходимо укрепить свои программы контроля за качеством воды и его оценки. Устойчивое социально-экономическое развитие требует наличия достоверной информации о качестве и количестве пресноводных ресурсов, а также о тех прибрежных районах, в которые направлен конечный сток пресных вод. На первый взгляд, такие усилия являются дорогостоящими и требуют значительного времени, не давая при этом немедленных результатов. Тем не менее без такой информации государства могут легко начать принимать такие решения в области развития, которые в долгосрочной перспективе способны приводить к дорогостоящим, а иногда и к катастрофическим последствиям. Например, обеспечение и повышение качества питьевой воды требует активной поддержки со стороны национальных органов в области здравоохранения, водоснабжения и окружающей среды путем предоставления консультативных услуг, услуг экспертов-консультантов и организации межсекторальных программ подготовки кадров. Такая ситуация имела прецедент в 60-е годы, когда признание недостаточно глубокого понимания глобальной гидрологии с точки зрения управления водными ресурсами побудило ЮНЕСКО провозгласить период 1965-1974 годов Международным десятилетием гидрологии. Эта глобальная программа, которая была создана в рамках межучрежденческого сотрудничества Организации Объединенных Наций и пользовалась решительной поддержкой на национальном уровне во многих странах, способствовала формированию сетей наблюдаемых бассейнов, что, в свою очередь, обеспечило возможность для углубления понимания проблем гидрологии и управления водными ресурсами. На основе совместных усилий ЮНЕСКО, ЮНЕП и Университет Организации Объединенных Наций разрабатывают всеобъемлющую программу контроля за качеством воды. В основу этой программы должна лечь глобальная сеть наблюдаемых водосборных бассейнов, охватывающая широкий спектр сред обитания, с тем чтобы впоследствии можно было экстраполировать полученную информацию на бассейны, не являющиеся предметом наблюдения.

Д. Снабжение питьевой водой и санитарно-профилактические мероприятия

25. В городских районах долгосрочной задачей является интеграция услуг в области водоснабжения и санитарии для бедных жителей пригородных районов с действующими городскими системами. Это позволит обеспечить полную физическую интеграцию этих систем и передачу функций по управлению ими соответствующим городским коммунальным службам. Это также потребует создания обстановки, благоприятствующей финансовой и административной автономии коммунальных служб, отвечающих за водоснабжение и санитарию, а также организационному строительству. Необходимо провести более широкие исследования и активизировать обмен информацией по новаторским подходам к решению технических и административных проблем. Что касается водоснабжения и санитарии в сельских районах, то задача состоит в том, чтобы по

меньшей мере сохранить ныне достигнутые темпы прогресса, и в частности укрепить тот компонент проектов развития сельских районов и сельского хозяйства, который касается водоснабжения домашних хозяйств. Кроме того, необходимо делегировать более широкие полномочия в отношении водоснабжения сельских районов на местный уровень при условии выделения надлежащих бюджетных ассигнований и обеспечения отчетности с особым упором на участие общин, опору на собственные силы и ведущую роль женщин в управлении водными ресурсами. Упор следует делать на постепенное внедрение экономических механизмов, направленных на обеспечение самофинансирования водоснабжения сельских районов, по меньшей мере с функционально-эксплуатационной точки зрения. Одновременно с этим также потребуются дополнительное внешнее финансирование в целях расширения или совершенствования инфраструктуры водоснабжения и санитарии, особенно в развивающихся странах. Вопрос устойчивого водопользования и санитарии заслуживает высокого места на шкале приоритетов стран. В связи с этим можно с удовлетворением констатировать, что страны африканского региона развернули инициативу в области водоснабжения и санитарии "Африка-2000" и предложили увязать ее с Особой общесистемной инициативой Организации Объединенных Наций по Африке.

Е. Водоснабжение и устойчивое городское развитие

26. Повестка дня Хабитат² предусматривает комплексный подход к управлению водными ресурсами и увязку проблем водоснабжения, санитарии и здравоохранения, экономики и окружающей среды, а также городов и пригородов. Налицо необходимость дальнейшего укрепления потенциалов национальных и городских органов власти в плане разработки надлежащих правовых и регламентационных рамок для участия всех заинтересованных групп, в том числе женщин, в планировании услуг, их предоставлении и управлении ими. Планирование должно осуществляться на уровне водосборов и должно учитывать как краткосрочные, так и долгосрочные потребности всех видов использования и пользователей водных ресурсов. Следует стимулировать создание партнерских отношений между государственным и частным секторами, а также участие общин в процессе принятия решений, предоставлении услуг и управлении. Необходимо обеспечивать мобилизацию средств в частном секторе в целях сокращения увеличивающегося разрыва между спросом и предложением; кроме того, следует регламентировать вопросы землевладения в пригородных районах, с тем чтобы стимулировать инвестиции. Ставки за пользование водными ресурсами следует устанавливать на адекватном уровне, с тем чтобы обеспечивать возврат инвестиций, а также компенсацию функционально-эксплуатационных расходов; должны также существовать механизмы, обеспечивающие надлежащее удовлетворение потребностей беднейших слоев населения. Следует поощрять разработку стратегий в области управления спросом и удаления отходов в целях сокращения объема неподконтрольных водных ресурсов и борьбы с их нерациональным использованием в качестве наиболее приемлемой альтернативы инвестициям в новые объекты инфраструктуры. Следует принимать более жесткие меры по борьбе с загрязнением окружающей среды, в частности путем применения экономических рычагов сдерживания такого загрязнения.

Ф. Водные ресурсы для устойчивого производства продовольствия и развития сельских районов

27. Необходимо в первоочередном порядке приступить к применению более систематического подхода к вопросам развития ирригации. На национальном уровне существует необходимость в более тщательно проработанных проектах с уделением особого внимания экологическим последствиям и экономическим результатам; необходимо также разрабатывать политику, направленную на создание обстановки, благоприятствующей инвестициям частного сектора (из внутренних и внешних источников) и поддержки доноров. Задача состоит в переходе на более экономически эффективные системы орошения или культуры, требующие менее интенсивного

орошения, т.е. в производстве большего количества продовольствия при меньших затратах водных ресурсов, с тем чтобы большее количество воды могло переключаться на более интенсивные виды использования. Необходимо делать более ярко выраженный упор на земледелие с использованием дождевых вод и более эффективные экономические альтернативы орошаемому земледелию. Хотя развивающиеся страны должны продемонстрировать свою готовность и способность обеспечивать экономическую рациональность и экологическую жизнеспособность орошения, необходимо также повышать уровень программ технической помощи и приспособлять их к потребностям отдельных стран. В целом эти программы должны сосредоточиваться на обзорах и реформах национальной политики, включая организационные механизмы осуществления экономических и экологических принципов, а также на наращивании национальных потенциалов, с тем чтобы страны получили возможность разрабатывать, создавать, обеспечивать функционирование и эксплуатировать свои системы орошения на устойчивой основе. С учетом того, что задача, связанная с управлением водными ресурсами для целей устойчивого производства продовольствия и обеспечения продовольственной безопасности, выходит за пределы отдельных хозяйств, ключевое значение имеет также интеграция сельскохозяйственных стратегий в более широкие региональные стратегии и стратегии развития сельских районов. Упор также следует делать на центральную роль местных общин, и особенно женщин, причем не только в деле планирования и освоения водных ресурсов в сельских районах и управления ими, но и в деле развития мелких сельскохозяйственных предприятий в качестве источника доходов и основы продовольственного самообеспечения на местном уровне.

28. Обеспечить сохранение рыбного промысла во внутренних водах можно лишь в контексте планирования на уровне водосборов, гарантирующего сохранение рыбных запасов; в этой связи необходимо учитывать такие факторы, как потребности, связанные с уровнем воды в водотоках, их многообразие, сохранение водно-болотистых угодий и т.д. Дальнейший рост аквакультуры будет зависеть от наличия более подробной информации об опасностях для окружающей среды. Многих таких опасностей можно избежать путем разработки и внедрения более эффективных методов водопользования, совершенствования инфраструктуры водоснабжения и создания более эффективных систем очистки сточных вод.

Примечания

¹ Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, том I, резолюции, принятые Конференцией (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.93.I.8 и исправление), резолюция 1, приложение II.

² A/51/116, приложение II.

³ Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (Хабитат II), Стамбул, 3-14 июня 1996 года (A/CONF.165/14), глава I, приложение II.

⁴ Резолюция 4/95 Конференции ФАО от 31 октября 1995 года.

⁵ Доклад четвертой Всемирной конференции по положению женщин, Пекин, 4-15 сентября 1995 года (A/CONF.177/20), глава I, приложение I.

⁶ См. Climate Change: the IPCC Scientific Assessment (Cambridge, Cambridge University Press, 1993).
