

JIU/REP/2002/4

RUSSIAN

Original: ENGLISH

**ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПРОЕКТОВ ТЕХНИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА,  
ОРИЕНТИРОВАННЫХ НА ОСВОЕНИЕ ВОДНЫХ РЕСУРСОВ, В ИНТЕРЕСАХ  
КОНЕЧНЫХ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ:**

**ПРЕОДОЛЕНИЕ РАЗРЫВА МЕЖДУ НОРМАТИВНЫМИ РЕШЕНИЯМИ И  
ОПЕРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ В СИСТЕМЕ ОРГАНИЗАЦИИ  
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ (ТЕМАТИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ НА  
ПРИМЕРЕ ДВУХ АФРИКАНСКИХ СТРАН)**

*Подготовил:*

**Эдуард Кудрявцев**

**Объединенная инспекционная группа**



**Женева  
2002 год**



## СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
<b>Сокращения</b> .....		v
<b>РЕЗЮМЕ: ЦЕЛЬ, ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ</b> .....		vii
<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	1 - 11	1
<b>I. ОБЩИЙ ОБЗОР И МЕТОДОЛОГИЯ</b> .....	12 - 30	5
<b>A. Общий обзор</b> .....	12 - 24	5
1. Основы деятельности и ключевые программные области в секторе ресурсов пресной воды .....	12 - 13	5
2. Местные общины и ключевые программные области деятельности в секторе ресурсов воды .....	14 - 20	5
3. Местные общины и осуществление Повестки дня на XXI век.....	21 - 22	6
4. Основы деятельности и механизм системы Организации Объединенных Наций в секторе ресурсов пресной воды .....	23	6
5. Координаторы АКК/ПВР .....	24	7
<b>B. Методология</b> .....	25 - 30	7
<b>II. ПОДКОМИТЕТ АКК ПО ВОДНЫМ РЕСУРСАМ И ОПЕРАТИВНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ: ПРОБЛЕМЫ И ТРУДНОСТИ</b> .....	31 - 47	9
<b>A. АКК/ПВР и оперативная деятельность</b> .....	31 - 34	9
<b>B. Проблемы и трудности: разрыв между деятельностью на руководящем и оперативном уровнях</b> .....	35 - 47	9
<b>III. ТЕМАТИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ</b> .....	48 - 115	13
<b>A. Замбия</b> .....	51 - 80	13
1. Национальные условия.....	51 - 54	13

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
2. Условия деятельности системы Организации Объединенных Наций.....	55 - 57	14
3. Программа ВСПГ (ЮНИСЕФ).....	58 - 64	14
4. Программы ПИВМЗ и ЖИП (техническая помощь ФАО).....	65 - 80	16
4.1 Программа ПИВМЗ .....	69 - 73	17
4.2 Проект ЖИП.....	74 - 80	18
<b>В. Мадагаскар</b> .....	81 - 97	19
1. Национальные условия.....	81 - 83	19
2. Условия деятельности системы Организации Объединенных Наций .....	84 - 87	20
3. Программа ПРООН по сокращению масштабов нищеты .....	88 - 89	21
4. Водохозяйственный компонент в двух южных провинциях (исполнитель - Департамент Организации Объединенных Наций по экономическим и социальным вопросам) .....	90 - 97	21
<b>С. Общие выводы</b> .....	98 - 106	23
<b>Д. Выводы, касающиеся программ и проектов</b> .....	107 - 115	25
1. Программа ВСПГ (Замбия) .....	107 - 109	25
2. Программы ПИВМЗ и ЖИП (Замбия) .....	110 - 111	26
3. Водохозяйственный компонент в южных провинциях (Мадагаскар).....	112 - 115	26

## ПРИЛОЖЕНИЕ I

## СОКРАЩЕНИЯ

<b>АКК</b>	Административный комитет по координации (в настоящее время САР)
<b>АКК/ПВР</b>	Административный комитет по координации/Подкомитет по водным ресурсам
<b>АНДЕА</b>	Национальное управление по вопросам водных ресурсов и санитарии (на Мадагаскаре)
<b>ВМО</b>	Всемирная метеорологическая организация
<b>ВОЗ</b>	Всемирная организация здравоохранения
<b>ВСС</b>	"Водоснабжение и санитария"
<b>ВССС</b>	Водоснабжение и санитария в сельских районах"
<b>ГООНВР</b>	Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития
<b>ЕЭК</b>	Европейская экономическая комиссия
<b>ЖИП</b>	"Женщины, ирригация и питание"
<b>ИПК</b>	Информационные, просветительские и коммуникационные (методы)
<b>КУР</b>	Комиссия по устойчивому развитию
<b>КЭПРР</b>	Комитет по энергетическим и природным ресурсам в целях развития
<b>МАГАТЭ</b>	Международное агентство по атомной энергии
<b>МАР</b>	Международная ассоциация развития
<b>МВФ</b>	Международный валютный фонд
<b>МОРС</b>	Малые островные развивающиеся страны
<b>МОТ</b>	Международная организация труда
<b>МПП</b>	Мировая продовольственная программа
<b>МПТИИД</b>	Международная программа технологических исследований в области ирригации и дренажа
<b>МУНИУЖ</b>	Международный учебный и научно-исследовательский институт по улучшению положения женщин
<b>МФСР</b>	Международный фонд сельскохозяйственного развития
<b>ООН-Хабитат</b>	Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам
<b>ОАС</b>	Общий анализ по стране
<b>ОУР</b>	Отдел по устойчивому развитию
<b>ВСПГ</b>	"Водные ресурсы, санитария и просвещение по вопросам гигиены"
<b>ВСПГД</b>	"Водные ресурсы, санитария и просвещение по вопросам гигиены на уровне деревень"
<b>ВСПГО</b>	"Водные ресурсы, санитария и просвещение по вопросам гигиены на окружном уровне"
<b>ПИВМЗ</b>	Программа ирригации и водопользования для мелких земельных собственников
<b>ПИСС</b>	Программа инвестиций в сельскохозяйственном секторе

<b>ПРООН</b>	Программа развития Организации Объединенных Наций
<b>ПТС</b>	Проекты технического сотрудничества
<b>РПООНПР</b>	Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития
<b>САР</b>	Совет административных руководителей организаций системы Организации Объединенных Наций по координации (бывший АКК)
<b>СППБ</b>	Специальная программа по продовольственной безопасности
<b>ССПД</b>	Документ о секторальной стратегии и плане действий
<b>ТС</b>	Техническое сотрудничество
<b>УВКБ</b>	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
<b>УООН</b>	Университет Организации Объединенных Наций
<b>ФАО</b>	Продовольственная и сельскохозяйственная Организация Объединенных Наций
<b>ФМПООН</b>	Фонд международного партнерства Организации Объединенных Наций
<b>ЭКА</b>	Экономическая комиссия для Африки
<b>ЭКЛАК</b>	Экономическая комиссия для Латинской Америки и Карибского бассейна
<b>ЭСКАТО</b>	Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана
<b>ЭСКЗА</b>	Экономическая и социальная комиссия для Западной Азии
<b>ЮНЭЙДС</b>	Объединенная программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу
<b>ЮНЕП</b>	Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде
<b>ЮНЕСКО</b>	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
<b>ЮНИДО</b>	Организация Объединенных Наций по промышленному развитию
<b>ЮНИСЕФ</b>	Детский фонд Организации Объединенных Наций
<b>ЮНОПС</b>	Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов
<b>ЮНФПА</b>	Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения

## РЕЗЮМЕ: ЦЕЛЬ, ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

## ЦЕЛЬ:

**Выявить проблемы, с которыми сталкивается система Организации Объединенных Наций при реализации проектов технического сотрудничества, ориентированных на освоение водных ресурсов, и определить имеющиеся у нее возможности, в том числе пути укрепления сотрудничества между ее организациями, для обеспечения максимальных выгод для конечных потребителей.**

## ВЫВОДЫ

a) В результате проведенного Инспектором обзора деятельности организаций системы Организации Объединенных Наций в области водных ресурсов был выявлен разрыв между нормативными решениями, с одной стороны, и оперативной деятельностью на местах - с другой. Этот разрыв усугубляет трудности, с которыми сталкивается система Организации Объединенных Наций в стремлении обеспечить необходимый эффект синергизма и взаимодополняемости ее мероприятий на местах, и тем самым ограничивает выгоды, которые могли бы получить группы населения, в интересах которых осуществляются такие мероприятия. Для преодоления этого разрыва и налаживания более эффективной координации и сотрудничества между организациями системы Организации Объединенных Наций, занимающимися данными вопросами, необходимо принять более активные меры.

b) Некоторые из этих мер следует предпринимать на руководящем уровне Подкомитета АКК по водным ресурсам (АКК/ПВР)<sup>1</sup>,

<sup>1</sup> При подготовке настоящего доклада Административный комитет по координации занимался реформированием своей структуры и изучением возможных вариантов и идей, касающихся реорганизации своего вспомогательного механизма, в том числе АКК/ПВР, который также является объектом обзора и различных рекомендаций в данном докладе. В этой связи в своем решении 2001/321 от 24 октября 2001 года Экономический и Социальный Совет "...выразил согласие с изменением названия Административного комитета по координации на Совет административных руководителей организаций системы Организации Объединенных Наций по координации без изменения его мандата...". Хотя САР внес изменения в свою структуру, принятие решения о его вспомогательном механизме было отложено на период после Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию, которая должна была состояться в Йоханнесбурге, Южная Африка (26 августа - 4 сентября 2002 года). Предполагается, что первый комплекс мер будет реализовываться АКК/ПВР или его преемником на руководящем уровне.

который выступает в роли координатора деятельности по главе 18 Повестки дня на XXI век (см. пункты 12-22 ниже) и на который возложена, в частности, функция укрепления на уровне стран координации деятельности организаций и органов системы Организации Объединенных Наций в связи с применением комплексных подходов к вопросам освоения, рационального использования и эксплуатации водных ресурсов (см. пункты 23-24 ниже). Задача этого первого комплекса мер состоит в заострении внимания именно на этой функции в деятельности АКК/ПВР при одновременном наделении его средствами и возможностями ее реализации, в том числе путем подготовки более эффективных руководящих указаний, поддержания более тесных сетевых связей и обеспечения более качественного обмена информацией и взаимодействия в целях более глубокого учета в рамках данного механизма межучрежденческой координации потребностей и реальностей на уровне стран.

c) Второй комплекс мер следует реализовывать на уровне стран для активизации координации и сотрудничества между организациями системы Организации Объединенных Наций на местах, в том числе посредством более эффективного регулирования обмена информацией и взаимодействия с АКК/ПВР, для содействия применению комплексных подходов к вопросам освоения, рационального использования и эксплуатации водных ресурсов и обеспечения максимальной выгоды для общин, в интересах которых осуществляются проекты технического сотрудничества (ПТС) в области водных ресурсов<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> В докладе главное внимание уделяется механизму и деятельности системы Организации Объединенных Наций на глобальном и страновом уровнях и в этой связи предлагаются рекомендации в отношении конкретных мер на этих двух уровнях. В докладе не рассматривается механизм или деятельность системы Организации Объединенных Наций на региональном уровне. Вместе с тем, как указано в пункте 47 ниже, некоторые должностные лица настоятельно подчеркивали необходимость укрепления координации на региональном

d) В этой связи следует отметить, что Экономический и Социальный Совет, рассмотрев годовой обзорный доклад АКК за 2000 год (E/2001/55), предложил АКК "обеспечить, чтобы реформа его вспомогательного механизма укрепляла межучрежденческие органы и процессы, которые имеют конкретные мандаты от межправительственных органов, и в частности те из них, которые имеют отношение к скоординированному осуществлению итогов конференций и саммитов Организации Объединенных Наций, а также те из них, которые были утверждены Экономическим и Социальным Советом и Генеральной Ассамблеей"<sup>3</sup>. Следует надеяться, что рекомендации, приведенные в настоящем докладе, будут содействовать реализации этой задачи, поставленной государствами-членами.

### **МЕРЫ, РЕКОМЕНДУЕМЫЕ ДЛЯ ПРИНЯТИЯ НА РУКОВОДЯЩЕМ УРОВНЕ**

e) Отследить и отобрать проекты, которые стали бы предметом тематических исследований для настоящего доклада, оказалось непросто. Отчасти это обусловлено отсутствием единой универсальной и надежной базы данных о ПТС системы Организации Объединенных Наций в области водных ресурсов. Такая ситуация ограничивает транспарентность и возможности активизации координации/сотрудничества между организациями системы Организации Объединенных Наций (и другими донорами) на уровне стран (см. пункты 42 и 98-101 ниже).

#### **РЕКОМЕНДАЦИЯ 1**

Совету административных руководителей организаций системы Организации Объединенных Наций по координации (САР) следует обратиться к АКК/ПВР с просьбой о создании базы данных о ПТС в области водных ресурсов, которые осуществляются или финансируются организациями системы Организации Объединенных Наций. База данных, которую можно было бы сгруппировать по темам и географическому принципу, должна вестись и обновляться на постоянной основе

---

уровне и важную роль в этой связи региональных комиссий и региональных межучрежденческих органов по водным ресурсам.

<sup>3</sup> Решение 2001/302 Экономического и Социального Совета от 26 июля 2001 года.

секретариатом АКК/ПВР. Она должна содержать, в частности, информацию о целях, характере и мероприятиях включенных в нее проектов, о районе деятельности в стране - получателе помощи и о конечных потребителях, в интересах которых осуществляются проекты.

f) Часть организаций системы Организации Объединенных Наций разработали руководящие принципы осуществления некоторых видов деятельности в секторе водных ресурсов; кроме того, был разработан ряд совместных руководящих принципов по конкретным межсекторальным аспектам. Вместе с тем общие и всеобъемлющие руководящие принципы для организаций системы Организации Объединенных Наций, которыми учреждения Организации Объединенных Наций (и другие участники процесса развития на национальном и международном уровнях) могли бы руководствоваться при осуществлении проектов развития, ориентированных на освоение водных ресурсов, по-прежнему отсутствуют (см. пункт 45 ниже). Хотя Инспектор отдает себе отчет в трудностях, связанных с разработкой подобных руководящих принципов, он считает, что с этой целью АКК/ПВР мог бы использовать значительный объем материалов и экспертную базу, которые имеются у входящих в его состав членов, а также запросить дополнительную финансовую и экспертную помощь у некоторых доноров<sup>4</sup>.

#### **РЕКОМЕНДАЦИЯ 2**

САР следует обратиться к АКК/ПВР с просьбой разработать в рамках совместной договоренности между его членами общие и всеобъемлющие руководящие принципы осуществления проектов Организации Объединенных Наций по освоению и рациональному использованию водных ресурсов. В руководящих принципах должны по возможности учитываться межсекторальные аспекты проектов в области водных ресурсов в целях налаживания межучрежденческого сотрудничества на уровне стран. Они должны также обеспечивать, в частности, реализацию

---

<sup>4</sup> При подготовке доклада секретариат МПТТИД (см. пункт 67 ниже) выразил заинтересованность в поддержке подобных усилий. Полезным в этом отношении мог бы стать также опыт Европейской комиссии по разработке своих руководящих принципов (см. примечание 30 ниже).

**соответствующих целей и мероприятий, включенных в Повестку дня на XXI век, на протяжении всего цикла осуществления проектов в области водных ресурсов.**

g) Хотя каждая организация - член АКК/ПВР стремится учитывать принципиальные вопросы, которые были затронуты и согласованы на его совещаниях (например, по гендерной проблематике), они делают это в индивидуальном порядке и с использованием различных подходов. Результаты таких совещаний и принятые на них решения не доводятся на систематической основе до сведения подразделений на уровне стран для их учета или обеспечения обратной связи (см. пункт 40 ниже). Необходимо повысить информированность о работе АКК/ПВР и его решениях (в том числе государств-членов) и обеспечить постоянно обновляемые каналы связи и взаимодействия между АКК/ПВР и отделениями Организации Объединенных Наций на уровне стран (а также другими форумами и участниками деятельности в секторе водных ресурсов).

### **РЕКОМЕНДАЦИЯ 3**

САР следует обратиться к АКК/ПВР с просьбой приступить к созданию своего вебсайта<sup>5</sup>. На этом вебсайте, в частности, должна быть помещена обстоятельная информация о совещаниях АКК/ПВР и принимаемых на них решениях, и он должен содержать ссылки на базу данных и руководящие принципы, о которых говорится в рекомендациях 1 и 2 выше. Он должен также содействовать обмену опытом, информацией об извлеченных уроках, передовой практике, совместной и взаимодополняющей деятельности в рамках проектов, которые ориентированы на освоение водных ресурсов и которые осуществляются организациями системы Организации Объединенных Наций и/или иными донорами.

h) В АКК/ПВР отсутствует системный механизм или порядок содействия осуществлению проектов и активизации более широкого участия учреждений в реализации проектов, финансируемых или исполняемых одним или несколькими его членами,

<sup>5</sup> Предложение о создании вебсайта АКК/ПВР относилось к числу мер по совершенствованию методов работы АКК/ПВР, которые были рекомендованы ранее, но не были осуществлены (см. пункт 33 ниже). Вместе с тем в данной рекомендации речь идет о помещении на вебсайте информации об оперативной деятельности на уровне стран.

особенно если решение по этим программам или проектам принимается не самим Подкомитетом (см. пункт 41 ниже). Отсутствует также системный механизм или форум для выявления, обсуждения и возможного решения на руководящем уровне межучрежденческих оперативных проблем, которые не могут быть урегулированы на уровне стран, а также для обеспечения каналов взаимодействия и обратной связи между АКК/ПВР и подразделениями на местах (см. пункты 36, 37, 43 и 44 ниже).

### **РЕКОМЕНДАЦИЯ 4**

САР следует обратиться к АКК/ПВР с просьбой посвящать часть своих сессий обсуждению оперативных вопросов, в том числе: проведению заблаговременной информационно-пропагандистской работы относительно новых программ/проектов в целях усиления эффекта синергизма и взаимодополняемости на стадии разработки; обсуждению конкретных оперативных проблем, с которыми сталкиваются несколько организаций системы Организации Объединенных Наций на уровне стран; обсуждению принципиальных или оперативных вопросов, с которыми к АКК/ПВР обращаются некоторые из оперативных комитетов Организации Объединенных Наций по водным ресурсам, упоминаемых в рекомендации 7 ниже; обсуждению и последующему осуществлению совместных программ/проектов, по которым решение принимает Подкомитет; и обсуждению совместных мероприятий в чрезвычайных ситуациях или при возникновении крупных проблем в секторе водных ресурсов в некоторых странах. Ввиду ограниченности ресурсов, выделяемых организациями на их участие в совещаниях Подкомитета, САР следует предложить АКК/ПВР шире использовать современные коммуникационные технологии для привлечения к работе технических консультантов, которые участвовали бы в решении оперативных вопросов, обсуждаемых на соответствующем этапе сессий.

i) Проведенный Инспектором обзор подтвердил, что секретариат АКК/ПВР располагает чрезвычайно ограниченными ресурсами и техническим потенциалом. Этот вопрос неоднократно упоминался многими должностными лицами организаций системы Организации Объединенных Наций - членов АКК/ПВР в качестве главной проблемы, препятствующей эффективному выполнению Подкомитетом возложенных на него функций, в частности в такой важной сфере, как укрепление координации деятельности на уровне стран. Данный вопрос освещался также в

предыдущих обзорах работы АКК/ПВР (см. пункт 46 ниже).

#### РЕКОМЕНДАЦИЯ 5

САР следует приступить к укреплению базы ресурсов и технического потенциала секретариата АКК/ПВР, в том числе посредством выделения ему одной или двух штатных должностей сотрудников категории специалистов. На эту должность или должности следует назначить специалистов по водным ресурсам и информационным технологиям, с тем чтобы секретариат Подкомитета мог более эффективно выполнять возложенные на него функции и осуществлять новые мероприятия, например, те, о которых говорится в рекомендациях 1-4. Финансовое обеспечение этих должностей можно было бы обеспечить в рамках механизма совместного финансирования, согласованного членами САР, которые участвуют в работе Подкомитета<sup>6</sup>, или за счет внешних источников.

#### МЕРЫ, РЕКОМЕНДУЕМЫЕ ДЛЯ ПРИНЯТИЯ НА УРОВНЕ ПРАКТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ (НА УРОВНЕ СТРАН)

j) В ходе миссий на местах отмечалось, что, несмотря на усилия, предпринимаемые при подготовке общих анализов по стране (ОАС) и Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР), они по-прежнему носят в основном теоретический характер, и задача перевода РПООНПР в плоскость совместных скоординированных и комплексных оперативных мероприятий организаций системы Организации Объединенных Наций еще далека от реализации как в целом, так и в секторе водных ресурсов в частности. Кроме того, с учетом ограниченности ресурсов каждой организации довольно ограниченной является и отдача от проектов, реализуемых в индивидуальном порядке организациями системы Организации Объединенных Наций, особенно в секторе водных ресурсов, для уровня жизни общин, в интересах которых эти проекты осуществляются. Поэтому такие мероприятия отдельных организаций не

<sup>6</sup> Механизм совместного финансирования, согласованный организациями системы Организации Объединенных Наций - членами АКК/ПВР, содействовал бы также повышению ответственности членов АКК/ПВР за работу своего секретариата и мог бы сделать его деятельность более стабильной.

достигают цели обеспечения максимальной выгоды для общин, в интересах которых они осуществляются, и оптимальной результативности оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций (см. пункты 104-106 ниже).

#### РЕКОМЕНДАЦИЯ 6

Генеральная Ассамблея, возможно, сочтет целесообразным предложить через Комиссию по устойчивому развитию (КУР) и Экономический и Социальный Совет, чтобы координаторы - резиденты Организации Объединенных Наций расширили нынешнюю деятельность в соответствии с РПООНПР и дополнили ее процессом "Действенная РПООНПР", в рамках которого организации системы Организации Объединенных Наций, действующие на уровне стран в целом и в секторе водных ресурсов в частности, будут в максимально возможной степени и в соответствии со своими соответствующими мандатами ориентировать свои программы/проекты в странах - получателях помощи на осуществление комплексных мероприятий, при которых эффект синергизма и взаимодополняемости совместных программ и проектов обеспечивается на стадии их разработки<sup>7</sup>. Ассамблея, возможно, пожелает также рекомендовать через КУР и Экономический и Социальный Совет приступить к осуществлению таких комплексных мероприятий в общих отобранных зонах, нуждающихся в помощи в рамках страны, в качестве экспериментальных программ/проектов, опыт которых будет использоваться на национальном уровне национальными и местными органами и при содействии других доноров.

k) Результатом отсутствия институционального механизма на страновом уровне, который объединял бы организации системы Организации Объединенных Наций, осуществляющие деятельность в секторе водных

<sup>7</sup> Генеральная Ассамблея в части IV своей резолюции 56/201 от 21 декабря 2001 года о трехгодичном обзоре политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций отметила, что "хотя со времени начала экспериментального этапа проведения общего анализа по стране и осуществления Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития был достигнут определенный прогресс, по-прежнему сохраняется необходимость в дальнейшем совершенствовании подготовительного процесса и повышении качества этих инструментов...".

ресурсов в той или иной стране, является отсутствие или недостаточная развитость межучрежденческой координации/сотрудничества на страновом уровне. Это лишает организации системы Организации Объединенных Наций, занимающиеся осуществлением проектов, которые ориентированы на освоение водных ресурсов в конкретной стране, системного механизма связи, взаимодействия и обмена опытом, а также координации работы с другими донорами и национальными органами (см. пункты 39, 99 и 100). Кроме того, это ведет к коммуникационным нестыковкам и отсутствию взаимоувязки между мерами и решениями, принимаемыми на руководящем уровне в АКК/ПВР, и их системной и скоординированной реализацией на уровне стран (см. пункты 36, 37, 39 и 40 ниже).

## РЕКОМЕНДАЦИЯ 7

В связи с рекомендацией 6 выше и в качестве средства ее конкретизации применительно к сектору водных ресурсов Генеральная Ассамблея, возможно, пожелает предложить через КУР и Экономический и Социальный Совет, чтобы координаторы - резиденты Организации Объединенных Наций создали в соответствующих случаях оперативные комитеты по вопросам водных ресурсов с участием организаций системы Организации Объединенных Наций, участвующих в реализации проектов в области водных ресурсов в данной стране, которые будут представлены их старшим (старшими) экспертом (экспертами) в области водных ресурсов из странового отделения<sup>8</sup>. Ассамблея, возможно, пожелает также рекомендовать через КУР и Экономический и Социальный Совет возложить на эти комитеты, в частности, следующие функции: укрепление координации/сотрудничества и обмена опытом между их членами; изучение возможностей для обеспечения эффекта синергизма и взаимодополняемости страновых программ/проектов; разработка скоординированных и согласованных подходов Организации Объединенных Наций в отношении поддержания связей с соответствующими национальными органами, а также с донорами и другими, не входящими в систему Организации

8

Генеральная Ассамблея в части VII резолюции 56/201 вновь подтвердила, что "система координаторов-резидентов ... является одним из основных инструментов обеспечения эффективной и действенной координации оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций в целях развития...".

Объединенных Наций участниками деятельности в секторе водных ресурсов в данной стране; осуществление и контролирование другой межучрежденческой деятельности на страновом уровне, в том числе деятельности, о которой идет речь в рекомендациях 8-10; выполнение, по мере необходимости, функций информационного представителя АКК/ПВР и распространение, когда это требуется, его соответствующих решений и обсуждение средств их реализации.

l) Различными организациями системы Организации Объединенных Наций (и другими сторонами), задействованными в реализации проектов в области водных ресурсов в одном и том же регионе, зачастую используются различные подходы к привлечению к осуществлению проектов местного населения и информационные, просветительские и коммуникационные (ИПК) средства, что приводит к несогласованности в работе по просвещению общин, в интересах которых осуществляются проекты. В других случаях разные организации системы Организации Объединенных Наций прибегают к услугам одних и тех же действующих на местах неправительственных организаций для выполнения практически одних и тех же задач, но с различными подходами (в зависимости от основных принципов и подходов Организации), что порой приводит к созданию путаницы в охватываемых общинах, к дублированию усилий и нерациональному использованию ресурсов соответствующих организаций системы Организации Объединенных Наций (см. пункты 40, 99 и 100 ниже).

## РЕКОМЕНДАЦИЯ 8

Генеральная Ассамблея, возможно, пожелает предложить через КУР и Экономический и Социальный Совет, чтобы координаторы-резиденты Организации Объединенных Наций обеспечили, по возможности, согласование организациями системы Организации Объединенных Наций, занимающимися осуществлением проектов, которые ориентированы на освоение водных ресурсов, их подходов к привлечению соответствующих участников и ИПК средств, используемых ими на местах, и содействие таким усилиям и контроль за ними со стороны оперативных комитетов по вопросам водных ресурсов, о которых идет речь в рекомендации 7 выше, в том числе посредством обмена информацией и опытом между членами таких комитетов и проведения семинаров или иных форумов по взаимодействию со сторонами, не

**входящими в систему Организации Объединенных Наций и обслуживающими те же или аналогичные общины.**

*m)* Несмотря на в целом позитивные результаты некоторых экспериментальных программ/проектов организаций системы Организации Объединенных Наций, использование их опыта на национальном уровне не всегда оказывается столь же успешным, как того хотелось бы. Проблемы, которые возникают при использовании опыта экспериментальных программ/проектов в общенациональном масштабе, в основном объясняются ограниченностью национального и местного потенциала. Необходимо регулярно выявлять и решать подобные проблемы, с тем чтобы обеспечить устойчивый характер осуществляемых программ/проектов (см. пункты 108 и 109 ниже).

#### **РЕКОМЕНДАЦИЯ 9**

Генеральная Ассамблея, возможно, пожелает предложить через КУР и Экономический и Социальный Совет, чтобы координаторы-резиденты Организации Объединенных Наций обеспечили принятие организациями системы Организации Объединенных Наций последующих мер по обеспечению использования опыта их экспериментальных программ/проектов на общенациональном уровне, включая экспериментальные комплексные мероприятия, о целесообразности которых говорилось в рекомендации 6 выше, осуществление таких последующих мер в сотрудничестве с национальными органами с разумной периодичностью и использование полученных результатов для развития и укрепления соответствующего национального и местного потенциала. Ассамблея через КУР и Экономический и Социальный Совет, возможно, пожелает предложить донорам, которые поддерживают процесс использования опыта экспериментальных программ/проектов на общенациональном уровне, рассмотреть вопрос о выделении на эти цели соответствующих финансовых средств.

*n)* На уровне стран не учитываются на постоянной основе сравнительные преимущества организаций системы Организации Объединенных Наций в деле предоставления технической помощи или осуществления проектов в области водных ресурсов. Например, хотя в АКК/ПВР между организациями системы Организации Объединенных Наций четко распределены обязанности координаторов по каждой из ключевых

областей деятельности, определенных в главе 18 Повестки дня на XXI век, исходя в принципе из сравнительных преимуществ каждой организации системы Организации Объединенных Наций и ее ведущей роли в ключевой отдельной области (см. пункт 24 ниже), этот механизм не учитывается и не используется на систематической основе на уровне стран. Соответствующее координируемое разделение труда особенно необходимо в странах, где еще идет процесс разработки национальной политики и планов водопользования и создания соответствующих национальных учреждений, для обеспечения рационального и адресного осуществления проектов в интересах общин при одновременном подкреплении стратегических задач создания институциональной базы и разработки национальной политики, отвечающей целям устойчивого развития (см. пункты 37, 38 и 112-114 ниже).

#### **РЕКОМЕНДАЦИЯ 10**

Генеральная Ассамблея, возможно, пожелает предложить через КУР и Экономический и Социальный Совет, чтобы координаторы-резиденты Организации Объединенных Наций по согласованию с оперативными комитетами по вопросам водных ресурсов, о которых говорится в рекомендации 7 выше, обеспечили оптимальное использование опыта и ресурсов организаций - членов этих комитетов на уровне стран посредством соответствующего координируемого разделения труда с учетом сравнительных преимуществ каждой организации, в частности в интересах подкрепления стратегических задач создания институциональной базы и разработки национальной политики, отвечающей целям устойчивого развития.

## ВВЕДЕНИЕ

1. Несколько лет тому назад Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ) представило Объединенной инспекционной группе (ОИГ) предложение о проведении исследования относительно использования результатов ПТС в интересах конечных потребителей<sup>9</sup>. 2000 год, когда отмечалось пятидесятилетие с момента начала деятельности Организации Объединенных Наций по сотрудничеству в области развития<sup>10</sup>, предоставил Группе возможность вновь рассмотреть предложение МАГАТЭ и другие идеи, выдвигавшиеся в Группе и касавшиеся обзора деятельности системы Организации Объединенных Наций в области технического сотрудничества (ТС). В результате был подготовлен настоящий доклад, включенный в программу работы Группы на 2001 год.

2. На протяжении многих лет ПТС являлись важным и конкретным проявлением поддержки, которую организации системы Организации Объединенных Наций оказывали развивающимся странам в создании и наращивании их национального и регионального потенциала в области развития. Вместе с тем постоянно ощущается потребность в обеспечении того, чтобы эти проекты приносили максимальную пользу конечным потребителям<sup>11</sup>, в том числе посредством укрепления на всех уровнях сотрудничества между организациями системы Организации

<sup>9</sup> Обращаясь с таким предложением в 1999 году, секретариат МАГАТЭ отметил, что результаты успешно осуществленных проектов технической помощи иногда не выходят за рамки демонстрационного этапа, и эти проекты не имеют каких-либо широких последствий. Он добавил, что, как отмечалось в рамках проведенной МАГАТЭ оценки, хотя неоднократно говорилось о важности обеспечения того, чтобы переданные технологии доходили до конечного пользователя, данные о том, что это действительно происходит, отсутствуют (IAEA-PDE-95/01).

<sup>10</sup> Генеральная Ассамблея и Экономический и Социальный Совет учредили в 1950 году Расширенную программу технической помощи (РПТП).

<sup>11</sup> С учетом того, что улучшение благополучия людей является конечной целью деятельности системы Организации Объединенных Наций, для целей настоящего доклада конечные потребители определяются как население/местные общины, включая женщин, детей и молодежь/фермеров, в интересах которых и осуществляются ПТС Организации Объединенных Наций, отобранные в качестве предмета тематических исследований для доклада.

Объединенных Наций и оптимального использования ресурсов и потенциала системы и ее организаций.

3. Поскольку с течением времени деятельность системы Организации Объединенных Наций по линии ТС расширялась и распространилась на различные (если не на все) аспекты, связанные с экономическим и социальным благополучием людей, Инспектор исходил из того, что если выбрать одно из определенных направлений ТС, то это помогло бы сделать доклад более конкретным и глубже проанализировать деятельность организаций системы Организации Объединенных Наций на этом одном выбранном направлении. Это, в свою очередь, должно привести к более эффективному достижению общей цели доклада, о которой говорилось в резюме.

4. В этой связи Инспектор считал наиболее интересным сосредоточить внимание в докладе на сотрудничестве в области ресурсов пресной воды, поскольку водные ресурсы - это крупное направление ТС в системе Организации Объединенных Наций, в этой области осуществляют деятельность многие организации системы Организации Объединенных Наций, сотрудничество здесь носит многоплановый характер и государства-члены уделяют такому сотрудничеству все более пристальное и особое внимание ввиду усиливающегося дефицита ресурсов пресной воды в различных регионах и странах мира и растущего спроса на них<sup>12</sup>.

5. В своем выборе Инспектор руководствовался также решимостью, выраженной главами государств и правительств государств - членов Организации Объединенных Наций в Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций, сократить вдвое к 2015 году долю населения земного шара, не имеющего доступа к безопасной питьевой воде, в том числе из-за нехватки средств, и остановить

<sup>12</sup> Согласно прогнозам, две трети населения мира столкнутся к 2025 году с проблемой дефицита чистой пресной питьевой воды. К этому времени мир будет также нуждаться в более эффективном водопользовании для обеспечения продовольствием еще 2 млрд. жителей (United Nations "World Water Development Report, the State of the World's Freshwater Resources"). Несмотря на предпринимаемые Организацией Объединенных Наций и глобальные усилия, 1,1 млрд. жителей Земли по-прежнему не имеют доступа к современной системе водоснабжения, а 2,4 млрд. - не имеют доступа к современной системе канализации (WHO/UNICEF "Global Water Supply and Sanitation Assessment 2000 Report").

нерациональную эксплуатацию водных ресурсов, разрабатывая стратегии водохозяйственной деятельности на региональном, национальном и местном уровнях, способствующие справедливому доступу к воде и ее достаточному предложению<sup>13</sup>. Действительно, водные ресурсы и санитария, здравоохранение и продуктивность сельского хозяйства (все эти проблемы непосредственно связаны с вопросами пресной воды и соответствующей деятельностью) были определены Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций в качестве трех из пяти конкретных областей, в которых Всемирная встреча на высшем уровне по устойчивому развитию (Йоханнесбург, Южная Африка, 26 августа - 4 сентября 2002 года) должна приложить усилия к достижению конкретных результатов в целях улучшения жизни всех людей и охраны окружающей среды<sup>14</sup>.

6. В этом контексте инспектор обратил внимание на особенно тяжелое положение Африки, в частности его сельского населения **15**. Неудивительно, что главы государств и правительств в Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций заявили о своей решимости удовлетворить особые потребности Африки и в этой связи подчеркнули свою готовность принять особые меры для решения проблем искоренения нищеты и устойчивого развития на континенте; именно поэтому в

<sup>13</sup> Резолюция 55/2 Генеральной Ассамблеи от 18 сентября 2000 года.

<sup>14</sup> Двумя другими областями являются энергетика, а также биоразнообразие и рациональное использование экосистем. Заявление Генерального секретаря Организации Объединенных Наций "В направлении устойчивого будущего", ежегодная лекция по проблемам окружающей среды в Американском музее естественной истории, Нью-Йорк, 14 мая 2002 года.

<sup>15</sup> В Африке лишь 62% населения имеют доступ к современной системе водоснабжения; это - самый низкий показатель из всех регионов. Кроме того, в ней лишь 60% населения охвачены системой канализации. Еще более незавидное положение в сельских районах, где доступ к современным системам водоснабжения и канализации имеют соответственно лишь 47% и 45% населения по сравнению с соответственно 85% и 84% заявили в городах (WHO/UNICEF "Global Water Supply and Sanitation Assessment 2000 Report"). Помимо этого, в регионе Африки к югу от Сахары около трети населения испытывают нехватку продовольствия (Kofi Annan, *We the Children: Meeting the Promises of the World Summit for Children*, United Nations publication, Sales No. E.01.XX.19, September 2001).

конечном итоге выбор был сделан в пользу Африки, и в качестве предмета тематических исследований для доклада взяты ПТС, ориентированные на освоение водных ресурсов в Замбии и на Мадагаскаре (более подробную информацию об используемой методологии см. пункты 25-30).

7. Несмотря на такую расстановку акцентов, при подготовке доклада было собрано и проанализировано достаточное количество данных, полученных в ходе бесед и из других источников<sup>16</sup>, свидетельствующих о том, что сделанные в докладе выводы, как правило, верны и для других стран и регионов мира, где организации системы Организации Объединенных Наций, занимающиеся вопросами ресурсов пресной воды, предоставляют техническую помощь.

8. Для достижения цели доклада Инспектор провел обзор деятельности и результативности работы системы Организации Объединенных Наций в области водных ресурсов как на уровне принятия нормативных решений или руководства (как правило, речь идет об уровне Центральных учреждений), так и на уровне оперативной деятельности или практического выполнения принятых решений (как правило, речь идет о деятельности на местах). Глава I доклада посвящена общему обзору и вопросам методологии, а далее Инспектор проводит анализ этой деятельности на обоих уровнях и формулирует выводы.

9. Накопленный при подготовке доклада опыт показал, что определить и установить прямую увязку между деятельностью механизма системы Организации Объединенных Наций на уровне принятия нормативных решений, с одной стороны, и оперативной деятельностью на местах - с другой, исключительно сложно (особенно с учетом нынешней высокой степени децентрализации на местах в большинстве организаций системы Организации Объединенных Наций). Тем не менее Инспектор попытался проанализировать, каким образом эти два уровня деятельности могут (и должны) сочетаться и взаимодействовать в целях повышения соответствующей отдачи, и прежде всего для обеспечения максимальной выгоды для населения, в интересах которого осуществляется эта

<sup>16</sup> См., например, доклады Генерального секретаря "Вода: один из основных ресурсов устойчивого развития" (E/CN.17/2001/PC/17) и "Деятельность организаций системы Организации Объединенных Наций в области использования ресурсов пресной воды" (E/CN.17/1998/3).

деятельность. В этой связи Инспектор предпринял попытку подготовить конкретные, практические и реальные рекомендации для системы.

10. При этом, однако, нельзя не подчеркнуть, что, какие бы меры ни принимались механизмом системы Организации Объединенных Наций, они не могут заменить собой меры и деятельность, согласуемые или осуществляемые правительствами стран, будь то в рамках соответствующих межправительственных органов или на национальном уровне. Более того, улучшение координации и согласованности действий на этих уровнях обеспечит усиление целенаправленности и подотчетности в рамках механизма системы Организации Объединенных Наций и принесет безусловную пользу нуждающемуся населению развивающихся стран.

11. Инспектор признателен за возможность, предоставленную ему при подготовке настоящего доклада, провести встречи и обсудить мнения и потребности некоторых местных африканских общин в Замбии и на Мадагаскаре, и хотел бы поблагодарить их за сотрудничество и взаимодействие. Инспектор хотел бы также выразить признательность группам сотрудников Организации Объединенных Наций в обеих странах, а также многочисленным должностным лицам системы Организации Объединенных Наций, правительств и местных органов, которые поделились с ним своим опытом и знаниями.



## I. ОБЩИЙ ОБЗОР И МЕТОДОЛОГИЯ

### A. ОБЩИЙ ОБЗОР

#### 1. Основы деятельности и ключевые программные области в секторе ресурсов пресной воды

12. Принципиальные основы деятельности, в том числе организаций системы Организации Объединенных Наций, в области водных ресурсов изложены главным образом в Плане действий, принятом на Конференции Организации Объединенных Наций по водным ресурсам, которая состоялась в 1977 году в Мар-дель-Плате<sup>17</sup>, и в соответствующих положениях Повестки дня на XXI век, принятой на Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию в 1992 году<sup>18</sup>, в частности в главе 18.

13. В главе 18 Повестки дня на XXI век определены семь ключевых программных областей деятельности в секторе ресурсов пресной воды. Для каждой области были разработаны конкретные цели, намечены мероприятия и определены средства их осуществления. К этим областям относятся следующие:

- a) комплексное освоение и рациональное использование водных ресурсов;
- b) оценка водных ресурсов;
- c) охрана водных ресурсов, качества воды и водных экосистем;
- d) снабжение питьевой водой и санитария;
- e) вода и устойчивое городское развитие;

<sup>17</sup> Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по водным ресурсам, Мар-дель-Плата, 14-25 марта 1977 года (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.77.II.A.12), глава I.

<sup>18</sup> Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3-14 июня 1992 года (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.93.I.8, и исправления), том I: Резолюции, принятые на Конференции, резолюция I, приложение II.

f) вода для устойчивого производства продовольствия и развития сельских районов;

g) последствия изменения климата для водных ресурсов.

#### 2. Местные общины и ключевые программные области деятельности в секторе ресурсов пресной воды

14. Роль местных общин, как правило, признается повсеместно в рамках деятельности в секторе ресурсов пресной воды, но особое внимание ей уделяется в трех ключевых программных областях, определенных в главе 18.

*Комплексное освоение и рациональное использование водных ресурсов*

15. Одна из принципиальных целей в данной области состоит в разработке, осуществлении и оценке проектов и программ, которые являются экономически эффективными и социально приемлемыми и основываются на четко сформулированных стратегиях, с использованием подхода, предусматривающего полномасштабное участие общественности, включая участие женщин, молодежи, коренного населения и местных общин, в разработке политики и принятии решений в области водопользования.

16. Виды деятельности, которые должны осуществляться в этой области государствами в рамках двустороннего или многостороннего сотрудничества, в том числе по мере необходимости с Организацией Объединенных Наций и другими соответствующими организациями, включают в себя, среди прочего, разработку методов участия общественности и их применение в процессе принятия решений, особенно повышение роли женщин в планировании и рациональном использовании водных ресурсов. Государствам предлагается также по мере необходимости передавать функции в области водопользования на самый нижний из подходящих для такой работы уровень, включая передачу функций центральных государственных служб местным органам власти, частным предприятиям и общинам.

*Снабжение питьевой водой и санитария*

17. Один из руководящих принципов достижения программных целей состоит в общинном управлении деятельностью по

предоставлению услуг, подкрепляемых мерами по расширению возможностей местных учреждений в деле осуществления программ в области эксплуатации водных ресурсов и улучшения санитарно-гигиенических условий и перевода деятельности в их рамках на постоянную основу.

18. В этой области рекомендуется осуществлять следующие виды деятельности: содействие освоению и рациональному использованию водных ресурсов на основе участия общественности, включая потребителей, плановиков и лиц, ответственных за разработку политики на всех уровнях; применение принципа, согласно которому решения должны приниматься на максимально низком возможном уровне в консультации с общественностью и с привлечением пользователей для планирования и осуществления проектов водопользования; поощрение участия местного населения, особенно женщин, молодежи, коренного населения и местных общин, в рациональном использовании водных ресурсов; увязка национальных водохозяйственных планов с общинными программами рационального использования местных водных ресурсов.

*Вода для устойчивого производства продовольствия и развития сельских районов*

19. При достижении целей деятельности в данной области предусматривается реализация ключевых стратегических принципов целостного и комплексного экологически безвредного водопользования в контексте сельских районов. К ним относятся следующие принципы: местные общины должны участвовать в водохозяйственной деятельности на всех ее этапах, обеспечивая при этом полное участие женщин ввиду их решающей роли в практическом ежедневном снабжении водой, ее рациональном использовании и потреблении; необходимо признать роль сельского населения и активно поддерживать его, уделяя особое внимание роли женщин.

20. Рекомендуются, среди прочих, следующие виды деятельности в данной области: повышение ответственности общин за осуществляемые мероприятия; оказание поддержки группам водопользователей в целях совершенствования эксплуатации водных ресурсов на местном уровне; создание небольших систем орошения и снабжения водой людей и домашнего скота и меры, направленные на сохранение водных ресурсов и почв.

### **3. Местные общины и осуществление Повестки дня на XXI век**

21. После принятия Повестки дня на XXI век государствами-членами на различных форумах неоднократно подчеркивалась важная роль местных общин в секторе ресурсов пресной воды. В 1994 году КУР на своей второй сессии (E/1994/33/Rev.1-E/CN.17/1994/20/Rev.1, пункт 136) рекомендовала странам уделять первоочередное внимание вопросам комплексного управления, мобилизации и всестороннего использования водных ресурсов, одновременно подчеркивая значение участия местных общин, в частности женщин. Комиссия далее отметила, что в интересах реализации изменений путем внедрения новых подходов, указанных в Повестке дня на XXI век, особое внимание следует уделить, в частности, привлечению людей, которые самым непосредственным образом затрагиваются стратегиями управления водными ресурсами, к планированию проектов в области водной инфраструктуры, а также усилиям, направленным на обеспечение комплексного управления водными ресурсами на как можно более низком соответствующем уровне, и переходу к системе устойчивого управления спросом (там же, пункт 139 d)).

22. В 1994 году Генеральная Ассамблея на своей специальной сессии по обзору и оценке осуществления Повестки дня на XXI век (Рио + 5) подчеркнула, среди прочего, настоятельную необходимость обеспечить дальнейшее участие местных общин, и в частности женщин, в рациональном освоении и использовании водных ресурсов. А в 1998 году на своей шестой сессии (E/1998/2-E/CN.17/1998/20) КУР рекомендовала, среди прочего, правительствам рассмотреть наилучшие способы передачи на самый низкий соответствующий уровень ответственности за организацию общественной системы водоснабжения, санитарии и ирригации и управление ими, а также за управление водными ресурсами в рамках национальных стратегий водопользования.

### **4. Основы деятельности и механизм системы Организации Объединенных Наций в секторе ресурсов пресной воды**

23. В системе Организации Объединенных Наций нет головной организации, которая бы в целом отвечала за политику в области ресурсов пресной воды. Вопросами межучрежденческой координации и поддержания сетевых связей в

данной области занимается АКК/ПВР. В состав Подкомитета входят свыше 20 подразделений системы Организации Объединенных Наций, занимающихся деятельностью в области ресурсов пресной воды (в том числе Департамент Организации Объединенных Наций по экономическим и социальным вопросам, ВМО, ВОЗ, Всемирный банк, ЕЭК, МАГАТЭ, ООН-Хабитат, ПРООН, УВКБ, УООН, ФАО, ЭКА, ЭКЛАК, ЭСКАТО, ЭСКЗА, ЮНЕП, ЮНЕСКО, ЮНИДО и ЮНИСЕФ). Департамент Организации Объединенных Наций по экономическим и социальным вопросам выполняет роль секретариата Подкомитета и обеспечивает основное обслуживание его ежегодных сессий. К числу основных функций Подкомитета, изложенных в докладе Межучрежденческого комитета по устойчивому развитию о работе его четвертой сессии (АСС/1994/17, р. 35-36), относятся следующие функции:

*a)* осуществление контроля и проведение обзора хода осуществления Плана действий, принятого в Мар-дель-Плате, и главы 18 Повестки дня на XXI век (Подкомитет выступает в роли координатора деятельности по главе 18 Повестки дня на XXI век);

*b)* оказание содействия в подготовке докладов по вопросам, касающимся водных ресурсов, для представления КУР, Комитету по природным ресурсам, Экономическому и Социальному Совету, Генеральной Ассамблее и организациям и органам системы Организации Объединенных Наций, занимающимся деятельностью в этой области;

*c)* разработка общих стратегий и совместных программ и мероприятий для организаций и органов системы Организации Объединенных Наций, включая рассмотрение вопросов, касающихся создания потенциала, развития институциональной базы и людских ресурсов и роли женщин в рациональном использовании водных ресурсов в целях обеспечения устойчивого развития;

*d)* выполнение роли форума для обмена информацией по программам работы организаций и органов системы Организации Объединенных Наций в области водных ресурсов;

*e)* укрепление координации деятельности организаций и органов системы Организации Объединенных Наций на уровне стран в связи с применением комплексных

подходов к освоению, рациональному использованию и эксплуатации водных ресурсов.

## 5. Координаторы АКК/ПВР

24. В рамках выполнения функции (а) выше АКК/ПВР на своей четырнадцатой сессии назначил координаторов по каждой из ключевых программных областей, указанных в главе 18 Повестки дня на XXI век (см. пункт 13 выше). Было решено, что Департамент Организации Объединенных Наций по экономическим и социальным вопросам будет координировать деятельность в области комплексного освоения и рационального использования водных ресурсов; ЮНЕСКО и ВМО - деятельность в области оценки водных ресурсов; ВОЗ - деятельность в области охраны водных ресурсов, качества воды и водных экосистем, а также снабжения питьевой водой и санитарии; ООН-Хабитат - деятельность, касающуюся проблем воды и устойчивого городского развития; ФАО - деятельность, касающуюся проблем воды для устойчивого производства продовольствия и развития сельских районов; ВМО - деятельность, касающуюся последствий изменения климата для водных ресурсов. В отношении сквозных вопросов было решено, что координировать деятельность по поддержанию связей, просвещению и проведению исследований по женской проблематике будут соответственно МУНИУЖ, ЮНИСЕФ и ЮНЕСКО. Вместе с тем в последние годы ведущую роль в гендерных вопросах фактически стала играть ПРООН.

## В. МЕТОДОЛОГИЯ

25. С учетом вышеприведенного общего обзора и в целях обеспечения максимальных выгод для конечных потребителей, определение которых дается в пункте 2 введения, при выборе тематических исследований для доклада особое внимание уделялось трем программным областям, поскольку в соответствующих целях и рекомендуемой деятельности по этим областям видное место отводится роли местных общин. К этим областям относятся: комплексное освоение и рациональное использование водных ресурсов; снабжение питьевой водой и санитария; вода для устойчивого производства продовольствия и развития сельских районов.

26. С этой целью координаторам АКК/ПВР по данным областям, а именно: соответственно Департаменту Организации Объединенных Наций по экономическим и социальным вопросам, ВОЗ и ФАО - была направлена просьба предложить по

два-три проекта, которые каждым из них осуществляются в области водных ресурсов и которые можно было бы использовать в качестве предмета тематических исследований для настоящего доклада, и представить соответствующую документацию по каждому предложенному проекту. Аналогичные просьбы были направлены также другим координаторам АКК/ПВР: ЮНИСЕФ (активно занимающемуся деятельностью в ключевой программной области, касающейся водоснабжения и санитарии (ВСС)), ЮНЕСКО и ВМО - ввиду важного характера и существенных масштабов их деятельности в области водных ресурсов. Им было также предложено представить всеобъемлющий перечень проектов, осуществленных этими организациями за последние пять лет.

27. Организациям системы Организации Объединенных Наций были предложены следующие критерии, которыми они должны были руководствоваться при представлении своих предложений в соответствии с целями доклада: важным компонентом проекта должно быть обеспечение участия в нем конечных потребителей, в интересах которых он осуществляется (населения/местных общин/фермеров и т.д.); проект должен был быть завершен три-пять лет тому назад или должен осуществляться в течение трех-пяти лет, с тем чтобы можно было провести объективную оценку того, насколько результаты завершившегося проекта носят устойчивый характер, или степени участия в осуществлении текущего проекта конечных потребителей и его последствий для них; предпочтительно, чтобы проект являлся частью общей программы Организации Объединенных Наций в соответствующей стране или осуществлялся совместно с другими организациями системы Организации Объединенных Наций.

28. После анализа предложенных проектов в качестве предмета тематических исследований были отобраны три проекта, в рамках которых техническую помощь оказывали Департамент Организации Объединенных Наций по экономическим и социальным вопросам (проект осуществляется на Мадагаскаре в качестве составной части программы ПРООН по сокращению масштабов нищеты, реализацией других компонентов которой в том же регионе занимаются несколько организаций системы Организации Объединенных Наций), ФАО и ЮНИСЕФ (оба предложенных проекта

осуществляются в одних и тех же районах Замбии в интересах в основном одних и тех же общин).

29. Были организованы поездки в несколько мест осуществления отобранных проектов, где состоялись встречи с представителями общин, в интересах которых осуществляются проекты, а также с должностными лицами организационной системы Организации Объединенных Наций и национальных и местных органов. Были проведены также встречи с соответствующими должностными лицами в штаб-квартирах нескольких организаций системы Организации Объединенных Наций, в том числе с представителями этих организаций в АКК/ПВР. Кроме того, при подготовке настоящего доклада анализировалась часть дискуссий на двадцать второй сессии АКК/ПВР (ВМО, Женева, сентябрь 2001 года).

30. Вместе с тем следует подчеркнуть, что проекты для тематических исследований были выбраны не для их собственной технической оценки, а для того, чтобы они могли послужить подспорьем в достижении цели доклада в качестве отправных точек для рассмотрения на местном уровне деятельности и результативности работы организаций системы Организации Объединенных Наций, которые предоставляют техническую помощь в рамках проектов, ориентированных на освоение водных ресурсов, в том числе существующей степени координации/сотрудничества между организациями на этом уровне и масштабов реального обеспечения эффекта синергизма и взаимодополняемости оперативных мероприятий на благо общин, в интересах которых осуществляются проекты.

## II. ПОДКОМИТЕТ АКК ПО ВОДНЫМ РЕСУРСАМ И ОПЕРАТИВНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ: ПРОБЛЕМЫ И ТРУДНОСТИ

### A. АКК/ПВР И ОПЕРАТИВНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

31. Одной из основных функций, возложенных на АКК/ПВР (см. пункт 23 выше), является укрепление координации деятельности организаций и органов системы Организации Объединенных Наций на уровне стран в связи с применением комплексных подходов к освоению, рациональному использованию и эксплуатации водных ресурсов. Государства-члены и их экспертные органы несколько раз предлагали АКК/ПВР активнее реализовывать эту функцию.

32. В докладе о работе своей шестой сессии КУР в 1998 году (см. решение 6/1 о стратегических подходах к рациональному использованию ресурсов пресной воды, пункт 20 с) призвал АКК/ПВР, который является ответственным за осуществление главы 18 Повестки дня на XXI век, укрепить координацию в рамках системы Организации Объединенных Наций и ускорить осуществление главы 18 посредством рассмотрения возможности принятия, в частности, мер с целью: а) выявить пробелы и недостатки в осуществлении программ входящими в него организациями посредством анализа основных элементов и степени эффективности реализации этих мероприятий и обеспечения надлежащего учета гендерных аспектов; б) повысить эффективность деятельности в рамках программ и расширить возможности для совместного программирования; и с) изучить возможности для сотрудничества и, где это уместно, принять во внимание опыт, накопленный в рамках существующих программ системы Организации Объединенных Наций.

33. Для того чтобы определить наиболее эффективные пути решения задач, поставленных на шестой сессии КУР, АКК/ПВР обратился к услугам консультанта<sup>19</sup>. Исходя из предложений консультанта Подкомитет на специальной сессии, состоявшейся 23 марта 2000 года в Гааге, принял ряд решений по совершенствованию своих методов

<sup>19</sup> "Обзор деятельности Подкомитета АКК по водным ресурсам", записка Генерального секретаря, представленная на восьмой сессии КУР (E/CN.17/2000/18). Следует отметить, что записка Генерального секретаря в основном представляет собой краткое резюме доклада консультанта и в ней не рассматривались подробно затрагивавшиеся в этом докладе вопросы и сделанные в нем рекомендации.

и порядка работы<sup>20</sup>. Вместе с тем многие вопросы существа и проблемы, поднятые консультантом в докладе, а также многие рекомендации, касающиеся надлежащего функционирования Подкомитета, в том числе вопросы координации и сотрудничества между его членами и возможности выполнения им возложенных на него функций, не стали предметом глубокого анализа, и по ним членами Подкомитета не было принято никаких мер.

34. Комитет по энергетическим и природным ресурсам в целях развития (КЭППР) рекомендовал в докладе о работе его второй сессии, состоявшейся в августе 2000 года, чтобы АКК/ПВР стремился совершенствовать на национальном и региональном уровнях межучрежденческую координацию ради рационализации осуществления проектов (решение 2/3; E/2000/32-E/CN.14/2000/11)<sup>21</sup>. Задолго до этого, в 1994 году, в докладе о работе своей второй сессии КУР предложил АКК/ПВР выступить инициатором типовых проектов, которые будут осуществляться соответствующими учреждениями, с тем чтобы изучить и продемонстрировать целесообразность стратегий водосбережения в таких потребляющих значительный объем водных ресурсов секторах, как сельское хозяйство, промышленность, городское и домашнее хозяйство (E/1994/33/Rev.1-E/CN.17/1994/20/Rev.1, пункт 138). Это предложение так и не было реализовано АКК/ПВР.

### V. ПРОБЛЕМЫ И ТРУДНОСТИ: РАЗРЫВ МЕЖДУ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ НА РУКОВОДЯЩЕМ И ОПЕРАТИВНОМ УРОВНЯХ

35. В результате обзора деятельности АКК/ПВР, проведенного при подготовке настоящего доклада, в частности в связи с его оперативной функцией и в контексте его работы и подходов некоторых его членов к оперативной деятельности, было сделано несколько выводов. Многие из них были подтверждены и дополнены в ходе поездок на места, о чем сообщается ниже.

36. В целом существует разрыв между принципиальными основами деятельности, ее координацией и консенсусом, который достигнут на концептуальном уровне между секретариатами различных организаций системы Организации

<sup>20</sup> См. ACC/2000/18.

<sup>21</sup> В своей резолюции 2001/36 от 26 июля 2001 года Экономический и Социальный Совет постановил препроводить доклад КЭППР (E/2000/32) КУР.

Объединенных Наций, занимающихся вопросами водных ресурсов в рамках АКК/ПВР, с одной стороны, и реализацией этой политики и решений в рамках системных механизмов и скоординированной деятельности на уровне стран - с другой. Иными словами, разрыв между принимаемыми на высоком уровне многообещающими решениями и заключаемыми договоренностями и реальными результатами деятельности на местах остается недопустимо значительным.

37. Например, хотя в АКК/ПВР между организациями системы Организации Объединенных Наций четко распределены обязанности координаторов по каждой из ключевых областей деятельности, определенных в главе 18 Повестки дня на XXI век, исходя в принципе из сравнительных преимуществ каждой организации системы Организации Объединенных Наций и ее ведущей роли в ключевой отдельной области<sup>22</sup>, этот механизм не учитывается и не используется на систематической основе при предоставлении технической помощи или при осуществлении проектов Организации Объединенных Наций в области водных ресурсов на уровне стран.

38. Отсутствие системного разделения труда на оперативном уровне между организациями системы Организации Объединенных Наций - членами АКК/ПВР зачастую объясняется конкурентной борьбой за ресурсы в условиях их растущего дефицита ввиду уменьшения финансовых средств, предоставляемых ПРООН, что вынудило многие учреждения Организации Объединенных Наций изыскивать финансовые средства непосредственно из других источников, в частности у двусторонних доноров. Однако вместо попытки использовать сравнительные преимущества и опыт других учреждений Организации Объединенных Наций для повышения эффективности мероприятий системы и решения проблемы уменьшения объема ресурсов большинство организаций, по всей видимости, выбрали принцип "автономности", стремясь добиться самообеспечения вместо задействования или совместного использования ресурсов в рамках системы. Вместе с тем в некоторых случаях политика доноров или выдвигаемые ими условия не способствуют сотрудничеству и совместному использованию ресурсов в рамках системы Организации Объединенных Наций.

<sup>22</sup> См. пункт 24 выше.

39. Этот разрыв усугубляется отсутствием институционального механизма на уровне стран, который охватывал бы организации системы Организации Объединенных Наций, осуществляющие деятельность в этой стране в секторе водных ресурсов, и мог бы играть роль оперативного инструмента координации и сотрудничества (оперативного звена АКК/ПВР на уровне стран) и проводника политики доноров в данной стране.

40. В принципе каждая организация в рамках АКК/ПВР стремится учитывать принципиальные вопросы, затронутые и согласованные на совещаниях АКК/ПВР, например по гендерной проблематике. Вместе с тем это делается на индивидуальной основе и в соответствии с различными подходами, и результаты подобных совещаний не доводятся на систематической основе до сведения подразделений на уровне стран для учета или обеспечения обратной связи.

41. Аналогичным образом, в АКК/ПВР отсутствует механизм содействия осуществлению проектов и активизации более широкого участия учреждений в реализации проектов, выполняемых одним или несколькими его членами, особенно, если решение по этим программам или проектам принимается не самим Подкомитетом<sup>23</sup>. Хотя в рамках совершенствования методов работы АКК/ПВР некоторые его члены распространяют краткие документы или объявляют о некоторых своих последних программах, эти шаги практически не выходят за рамки обмена информацией.

42. Единая база данных о проектах в области водных ресурсов, осуществляемых организациями системы Организации Объединенных Наций, отсутствует. Подборка материалов о проектах ПРООН не дает реального представления о сегодняшних проектах системы Организации Объединенных Наций в области водных ресурсов и не содержит информации об их характере и географии вследствие ослабления финансовой роли ПРООН, использования в подборке устаревшей информации<sup>24</sup> и фокусирования внимания в этих

<sup>23</sup> В докладе о работе своей двадцать первой сессии (АСС/2000/18, пункт 27) АКК/ПВР согласился с тем, что он не должен осуществлять проекты; напротив, он должен поддерживать/контролировать проекты, осуществляемые в соответствии с решениями Подкомитета, для их включения в совместные программы всеми его членами или группами членов в зависимости от конкретного случая.

<sup>24</sup> По состоянию на конец 2001 года самая свежая подборка материалов ПРООН относилась к 1999 году.

материалах на бюджетных и финансовых вопросах. Хотя в отдельных организациях имеется множество самостоятельных баз данных, разброс имеющихся данных и тот факт, что некоторые базы данных более совершенны и обновляются чаще, чем другие, затрудняют поиск информации о проектах всей системы Организации Объединенных Наций в области водных ресурсов и не позволяют в достаточной мере доверять помещенным в базах данных сведениям<sup>25</sup>. Так, одним из трудных и сложных моментов при подготовке настоящего доклада стал поиск информации о соответствующих проектах Организации Объединенных Наций в области водных ресурсов для их выбора в качестве предмета тематических исследований. Отсутствие универсальной надежной базы данных ограничивает транспарентность и возможности активизации координации/сотрудничества при осуществлении организациями системы Организации Объединенных Наций мероприятий на уровне стран; различные организации системы Организации Объединенных Наций и другие доноры могли бы учитывать факт осуществления того или иного проекта Организации Объединенных Наций в определенном районе при планировании своих будущих мероприятий на страновом или региональном уровнях и для обеспечения должного эффекта синергизма и их взаимодополняемости<sup>26</sup>.

43. Было отмечено, что некоторые учреждения, имеющие квалифицированных специалистов по

---

25 Помимо отдельных баз данных в большинстве специализированных учреждений, МАГАТЭ и Департаменте Организации Объединенных Наций по экономическим и социальным вопросам, имеется также несколько баз данных на региональном уровне (см., например, примечание 34 ниже).

26 В докладе, представленном Экономическому и Социальному Совету в 1997 году, о координации политики и деятельности специализированных учреждений и других органов системы Организации Объединенных Наций в области питьевой воды, включая обеспечение чистой и безопасной водой и вопросы санитарии, Генеральный секретарь отметил, что нехватка всеобъемлющей информации о деятельности организаций системы Организации Объединенных Наций, в частности на страновом уровне, создает препятствия для расширения масштабов сотрудничества различных организаций и что для преодоления этой проблемы необходимы более активные усилия. В этом контексте он отметил, что АКК/ПВР признал необходимость создания широко разветвленной системы баз данных, связанных с вебсайтом, который посвящен деятельности Организации Объединенных Наций в области водоснабжения.

вопросам водных ресурсов, бывают представлены на совещаниях АКК/ПВР в основном сотрудниками, которые отвечают в своих организациях главным образом за нормативные и аналитические аспекты и в первую очередь занимаются именно ими, не имея при этом отношения к оперативным аспектам деятельности на местах и не располагая информацией от оперативных подразделений<sup>27</sup>.

44. Эта ситуация в некоторых случаях усугубляет существующий разрыв между решениями, принимаемыми на совещаниях АКК/ПВР, и их фактическим осуществлением. Например, на двадцать первой сессии АКК/ПВР ПРООН внесла на рассмотрение проблемную записку по гендерным вопросам и комплексному водопользованию. После обсуждения гендерной проблематики Подкомитет постановил учитывать гендерные аспекты во всех своих обсуждениях и решениях<sup>28</sup>. На своей двадцать второй сессии АКК/ПВР не смог проанализировать ход выполнения этого решения, поскольку представители организаций не выдвинули никаких конкретных предложений по его практической реализации.

45. Хотя в некоторых организациях системы Организации Объединенных Наций разработаны руководящие принципы в отношении некоторых их мероприятий в секторе водных ресурсов (например, руководящие принципы ФАО по ирригации) и хотя в начале 80-х годов рядом организаций системы Организации Объединенных Наций были предприняты совместные усилия по подготовке руководящих принципов, основанных на межсекторальном и межучрежденческом сотрудничестве<sup>29</sup>, налицо проблема отсутствия

---

27 Например, на последних трех сессиях АКК/ПВР представитель ПРООН, являющийся единственным экспертом в ПРООН, отвечающим за вопросы водных ресурсов, не был никоим образом причастен к проектам ПРООН, которые осуществляются исключительно на уровне стран в соответствии с общими принципами децентрализации, принятыми в ПРООН, и поэтому не располагал никакой информацией от подразделений на местах.

28 См. ACC/2000/18, пункты 22 и 24.

29 В 1981 году была создана совместная Группа экспертов ВОЗ/ФАО/ЮНЕП по управлению качеством окружающей среды в целях борьбы с переносчиками инфекций (ПЕЕМ). Задача Группы состояла в создании институционального рамочного механизма для эффективного межучрежденческого и межсекторального сотрудничества в целях содействия более широкому использованию экологических методов борьбы с

общих и всеобъемлющих руководящих принципов для организаций системы Организации Объединенных Наций, которыми учреждения Организации Объединенных Наций могли бы руководствоваться при осуществлении ПТС в области водных ресурсов, в которых максимально полно учитывались бы межсекторальные аспекты и которые бы, в частности, обеспечивали, например с помощью конкретных контрольных перечней, чтобы цели и мероприятия, утвержденные в Повестке дня на XXI век, в том числе касающиеся участия местных общин, принимались во внимание на местах<sup>30</sup>.

46. Были отмечены ограниченные возможности секретариата АКК/ПВР (его обязанности на добровольной основе в течение части своего рабочего времени выполняют начальник Сектора водных, природных ресурсов и МОРС ОУР ДЭСВ и один помощник). Такие ограниченные возможности привели к фактическому игнорированию некоторых из основных функций, которые, как предполагалось, должен выполнять АКК/ПВР в соответствии с его кругом ведения, включая возложенную на него функцию укрепления координации деятельности организаций и органов системы Организации Объединенных Наций на уровне стран в связи с применением комплексных подходов к освоению, рациональному использованию и эксплуатации водных ресурсов. Этим также можно во многом объяснить слабую реакцию АКК/ПВР на некоторые запросы государств – членов КУР или их экспертных органов<sup>31</sup> и его неспособность обеспечить увязку решений, принимаемых на уровне руководства АКК/ПВР, с практической

---

переносчиками инфекций в рамках проектов в области развития. Группой был подготовлен ряд руководящих принципов и справочников, в которых содержались технические инструкции для представителей самых разных специальностей (см., например, M. Tiffen, 1991, *Guidelines for the Incorporation of Health Safeguards into Irrigation Projects through Intersectoral Cooperation*, PEEM Guidelines Series 1, document WHO/CWS/91.2, World Health Organization, Geneva).

**30** Например, Европейская комиссия имеет комплекс руководящих принципов сотрудничества по освоению водных ресурсов, который содержит контрольные перечни для подготовки программ и проектов, проведения секторальных обзоров, программных и страновых исследований на различных этапах проектного цикла. Контрольные перечни подразделяются по областям деятельности и соответствующим руководящим принципам. (См. "Towards sustainable water resources management: a strategic approach", *Guidelines for water resources development cooperation*, European Commission, September 1998).

**31** См., например, пункты 32-34 выше.

оперативной деятельностью на уровне стран<sup>32</sup>. Более того, некоторые должностные лица организаций системы Организации Объединенных Наций – членов Подкомитета подчеркнули, что с учетом ограниченности ресурсов и технических возможностей секретариата нереально ожидать от него большего.

47. И наконец, ряд должностных лиц подчеркнули необходимость укрепления роли региональных комиссий в разработке, координации и осуществлении программ/проектов, которые необходимы для выполнения мандата АКК/ПВР, особенно ввиду того, что деятельность, координируемая на региональном уровне, ближе к мероприятиям, осуществляемым на уровне стран в интересах конечных потребителей<sup>33</sup>. Эти должностные лица выступили с предложением о том, чтобы региональные комиссии более эффективно выполняли роль связующего звена между деятельностью на глобальном и страновом уровнях, и подчеркнули стоящую перед АКК/ПВР задачу, которая заключается в обеспечении учета мероприятий, осуществляемых региональными комиссиями или региональными межучрежденческими органами по вопросам водных ресурсов, и решений этих органов в регулярных программах членов региональных межучрежденческих органов, которые являются подразделениями учреждений<sup>34</sup>, входящих в состав АКК/ПВР.

**32** Вопрос об ограниченности ресурсов АКК/ПВР также был выделен консультантом, который проводил обзор методов работы Подкомитета. Члены АКК/ПВР на своей двадцать первой сессии в 2000 году отметили, что секретариату следует выделить необходимые ресурсы в целях содействия всесторонней реализации его стимулирующей роли в ситуациях, когда требуется принятие безотлагательных мер со стороны всех или некоторых его членов. Члены рекомендовали также учреждениям, входящим в состав Подкомитета, рассмотреть вопрос о том, какую помощь они могли бы оказать секретариату в связи с конкретными программами и проектами (ACC/2000/18, para. 28).

**33** Стоит отметить, что члены АКК/ПВР несколько раз подчеркивали и по достоинству оценивали важную роль региональных комиссий и их деятельности по координации и сотрудничеству (см. например, ACC/2000/18, para. 33). В этой связи некоторые члены высказали мысль о том, что Подкомитет мог бы играть роль координирующей группы, которая бы одобряла и поддерживала разработку предложений по региональным и межрегиональным крупномасштабным проектам, касающимся рационального использования подземных вод (*ibid*, para. 36).

**34** Например, в Африке аналогом АКК/ПВР является созданная в 90-х годах Межучрежденческая группа по водным ресурсам в Африке (МГВА), секретариатское обслуживание которой обеспечивает ЭКА. В 2000 году МГВА постановила, в частности, подготовить

---

двухгодичный доклад об освоении водных ресурсов в Африке и создать информационный центр по водным ресурсам Африки, который будет иметь единый "универсальный" поисковый вебсайт. В Азиатско-Тихоокеанском регионе (регион ЭСКАТО) после роспуска в декабре 2001 года Межучрежденческой целевой группы ЭСКАТО/ЮНЕП по водным ресурсам для Азиатско-Тихоокеанского региона было принято решение о том, что соответствующие вопросы водных ресурсов будут рассматриваться Тематической рабочей группой по окружающей среде и развитию. К числу мероприятий, осуществляемых этой Рабочей группой, относится ведение базы данных по проектам, реализуемым в области ресурсов пресной воды и других водных ресурсов на региональном, субрегиональном и национальном уровнях.

### III. ТЕМАТИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

48. Как было разъяснено в пункте 28 раздела, посвященного методологии, отбор тематических исследований для настоящего доклада был произведен на основе предложений, представленных соответствующими организациями системы Организации Объединенных Наций исходя из доведенных до их сведения определенных критериев, и с учетом невозможности воспользоваться более широкой совокупностью проектов для отбора в отсутствие всеобъемлющей базы данных по проектам, осуществляемым организациями системы Организации Объединенных Наций в области водных ресурсов, о чем упоминалось в пункте 42 выше.

49. Кроме того, как было подчеркнуто в пункте 30 выше, тематические исследования были выбраны не для их собственной технической оценки, а для того, чтобы они могли послужить подспорьем в достижении цели доклада в качестве отправных точек для рассмотрения на местном уровне деятельности и результативности работы организаций системы Организации Объединенных Наций, оказывающих техническую помощь в осуществлении проектов в области водных ресурсов. Таким образом, главный акцент в сформулированных выводах делается на высвечивании вопросов, которые имеют отношение не к технической результативности выбранных для анализа проектов, а к вопросам политики. Вместе с тем общее представление об их результативности можно составить на основе описания отобранных тематических исследований и их результатов, которые излагаются в первой и второй частях настоящей главы.

50. В третьей части этой главы развиваются общие выводы, сформулированные Инспектором на основе проведенного им анализа тематических исследований, а также практических сведений и иных данных, собранных им, в том числе в ходе встреч и бесед с различными соответствующими должностными лицами в штаб-квартирах и на местах, а также при обсуждении этих вопросов с представителями местных органов и общин на посещенных им объектах. Последняя, четвертая, часть главы содержит краткие принципиальные выводы по программным и проектным вопросам, которые, по мнению Инспектора, было бы полезно особо выделить и распространить исходя из целей доклада.

#### A. ЗАМБИЯ

##### 1. Национальные условия

51. Площадь Замбии составляет 752 614 кв. км. Несмотря на колоссальные усилия правительства страны по улучшению охвата системами водоснабжения и санитарии ее почти 10-миллионного населения, 52% жителей ее сельских районов по-прежнему не имеют доступа к чистой воде (против 72% не имевших такого доступа в 1990 году и по сравнению с 88-процентным охватом населения в ее городских районах)<sup>35</sup>. Отсутствие должного доступа к безопасной питьевой воде и неудовлетворительная санитарно-гигиеническая практика повышают уровень заболеваемости и смертности ее населения (в 1992 году эпидемия холеры унесла более 1 000 жизней), а в сельских районах, согласно оценкам, на доставку воды из удаленных источников ежегодно теряются миллионы часов<sup>36</sup>.

52. В 1993 году правительство развернуло реформы в секторе водопользования. Главные вехи секторальных реформ включают в себя следующее: разработку и утверждение национальной политики в сфере водохозяйственной деятельности в 1994 году; принятие стратегии в области водных ресурсов, санитарии и просвещения по вопросам гигиены (ВСПГ) (официально концепция национальной программы ВСПГ была сформулирована в 1996 году); разработку и утверждение стратегии для сельских районов и пригородов в 1997 году; разработку стратегий в области ВСС для общин и пригородных районов; а также разработку гендерной стратегии в целях всестороннего учета гендерного фактора в секторе водоснабжения и санитарии<sup>37</sup>.

53. В рамках существующей институциональной структуры ответственность за вопросы рационального использования водных ресурсов возложена на различные министерства и ведомства правительства. Ведущую роль играет департамент по вопросам водных ресурсов в составе министерства энергетики и водоснабжения.

<sup>35</sup> The WHO and UNICEF Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation; "Global Water Supply and Sanitation Assessment, 2000 Report".

<sup>36</sup> "WASHE Programme Document for Community Based Support within the Reform Support Unit", Government of Zambia, 1997.

<sup>37</sup> "National Strategy for Mainstreaming Gender in Water and Sanitation Sector", Government of Zambia, 2001.

Министерство по делам местного самоуправления и жилищного строительства с 1997 года (в контексте секторальных реформ) несет полную ответственность за снабжение водой и санитарное обслуживание бытовых и муниципальных объектов. Министерство по охране окружающей среды и Экологический совет Замбии отвечают за экологические аспекты, связанные с водными ресурсами<sup>38</sup>.

54. Основные права в сфере водопользования закреплены в Конституции Замбии. Закон о водных ресурсах 1948 года наряду с Законом о водоснабжении и санитарии 1997 года представляют собой главные законодательные основы в этой области. Национальная политика в области водных ресурсов, принятая на вооружение в 1994 году, обеспечивает вывод программ в области водоснабжения и санитарии в сельских районах (ВССС) на общинный уровень за счет следующих мер: формирования комитетов по водным ресурсам для эффективной координации, рационального использования и мобилизации ресурсов; интеграции программ в области общинного просвещения, мотивации здравоохранения и гигиены, а также информационно-просветительской деятельности в области водных ресурсов в процесс разработки, практического обеспечения и реализации программ ВССС; а также разработки стандартизированных учебных материалов и подготовки преподавателей<sup>39</sup>.

## 2. Условия деятельности системы Организации Объединенных Наций

55. В состав страновой группы Организации Объединенных Наций (СГООН) в Замбии входят 13 действующих здесь учреждений, включая фонды, программы и специализированные учреждения. Согласно РПООНПР для Замбии, учреждения, относимые к категории фондов, включают в себя ЮНИСЕФ, ЮНЭЙДС и ЮНФПА. К учреждениям, которые считаются программами, относятся ПРООН, ЭКА, МПП и УВКБ. Группа специализированных учреждений включает в себя Всемирный банк, МОТ, МВФ, ФАО, ЮНИДО<sup>40</sup> и ВОЗ. Замбия является

<sup>38</sup> "Water Resources Action Programme: Institutional and Legal Framework for Water Resources Management", Government of Zambia, November 2000.

<sup>39</sup> "National Water Policy", Government of Zambia, November 1994.

<sup>40</sup> Впоследствии, в конце июня 2001 года, местное отделение ЮНИДО в Замбии было закрыто. С тех пор за

получателем технической помощи Организации Объединенных Наций со времени обретения независимости в 1964 году<sup>41</sup>.

56. Проведение ОАО было завершено в декабре 2000 года. Первая РПООНПР для Замбии была подготовлена в конце 2001 года и охватывает период 2002-2006 годов. Этот период охватывает в основном пятилетние циклы программирования учреждений Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития (ГОООНВР) (включая ПРООН, ЮНИСЕФ, ЮНФПА и МПП), программы которых должны быть упорядочены начиная с 2002 года. Действующие здесь не входящие в состав ГОООНВР учреждения, которые имеют иные циклы планирования, а также не имеющие своих отделений в стране учреждения Организации Объединенных Наций должны будут в максимально возможной степени согласовать свои программы и проекты помощи<sup>42</sup>.

57. В качестве основных направлений выбраны три стратегические области деятельности: занятость, социальные услуги и государственное управление<sup>43</sup>. В числе конкретных направлений действий, определенных соответственно в преломлении к трем выбранным стратегическим областям, - производство продовольствия/продовольственная безопасность, здравоохранение и питание и расширение прав и возможностей гражданского общества<sup>44</sup>.

## 3. Программа ВСПГ (ЮНИСЕФ)

### а) Условия деятельности ЮНИСЕФ

58. Обладая мандатом на оказание содействия странам в удовлетворении основных нужд детей, в том числе в сфере снабжения безопасной водой и санитарии, ЮНИСЕФ имеет большой портфель проектов в области водоснабжения и охраны окружающей среды, а также санитарии и

---

работу в Замбии отвечает региональное отделение ЮНИДО в Зимбабве.

<sup>41</sup> "United Nations Development Assistance Framework for Zambia UNDAF, 2002-2006".

<sup>42</sup> Ibid.

<sup>43</sup> Ibid. Были также определены три межсекторальных вопроса: ВИЧ/СПИД, гендерные аспекты и региональная интеграция.

<sup>44</sup> Ibid.

просвещения по вопросам гигиены, которые в настоящее время осуществляются в 81 стране через региональные отделения и отделения на местах, а также в сотрудничестве с многосторонними учреждениями, правительствами и неправительственными организациями. В 1999 году расходы ЮНИСЕФ на программы в области водоснабжения, охраны окружающей среды, санитарии и просвещения по вопросам гигиены составили примерно 70 млн. долл. США<sup>45</sup>. В 1990 году ВОЗ и ЮНИСЕФ достигли договоренности по совместной программе мониторинга сектора водоснабжения и санитарии, которая нацелена на укрепление потенциала в области информационных систем на страновом уровне. Кроме того, ЮНИСЕФ подписал соглашение о взаимодействии со Всемирным банком в области водоснабжения и санитарии в Африке.

59. В Замбии ЮНИСЕФ совместно с другими донорами оказывал поддержку в проведении реформ в секторе водоснабжения, развернутых правительством. ВСПГ является одной из четырех программ сотрудничества ЮНИСЕФ/правительства Замбии на пятилетний программный период 1997-2001 годов, которая будет продлена на период 2002-2006 годов. Согласно смете общий объем ресурсов, который требуется для этой программы в период 2002-2006 годов, составляет почти 14 млн. долл. США, включая регулярные ресурсы в объеме 3,6 млн. долл. США<sup>46</sup>.

#### *б) Цели ВСПГ*

60. По линии программы ВСПГ оказывается поддержка в осуществлении национальной программы в области водных ресурсов и санитарии, которая нацелена на повышение качества жизни за счет расширения доступности безопасных и устойчивых источников водоснабжения и объектов санитарии в сельских и пригородных районах. В рамках реализации этих национальных целей

<sup>45</sup> "Деятельность системы Организации Объединенных Наций в рамках технического сотрудничества в области водных ресурсов", доклад Генерального секретаря КЭППР на его второй сессии (E/C.14/2000/10, пункт 10).

<sup>46</sup> См. рекомендацию по страновой программе ЮНИСЕФ для Замбии (E/ICEF/2001/P/L.9/Add.1), представленную Исполнительному совету ЮНИСЕФ на его второй очередной сессии (декабрь 2001 года). Остальные три программы охватывают следующие области: первичное медико-санитарное обслуживание и питание; базовое образование; и защита интересов ребенка.

программа призвана внести вклад в снижение показателей заболеваемости и смертности от болезней, связанных с неадекватным водоснабжением и неудовлетворительной санитарно-гигиенической практикой, а также уменьшить затраты времени и энергии, особенно женщин и девочек, на доставку воды.

#### *с) Участие общин и программная деятельность*

61. Подходы, основанные на участии общин, реализуются через создание комитетов по ВСПГ на окружном уровне (ВСПГО) или на уровне деревень (ВСПГД)<sup>47</sup>. Комитеты ВСПГО формируются местными органами самоуправления под эгидой окружных комитетов по вопросам развития и координации. В состав каждого комитета входят шесть основных членов, которые являются окружными руководителями, представляющими департаменты министерств по вопросам местного самоуправления и жилищного строительства; образования; общинного развития и социальных служб; здравоохранения; энергетики и водоснабжения (через департамент по вопросам водных ресурсов); и сельского хозяйства, продовольствия и рыболовства. НПО, активно работающие на окружном уровне, также выступают в роли членов комитетов ВСПГО.

62. Создание комитета ВСПГО подразумевает необходимость подготовки его членов с использованием различных каналов. Общенациональные руководящие положения, спецификации, стандарты и серии справочников по ВСПГ были разработаны и подготовлены национальным органом и в настоящее время используются национальной группой по ВСПГ и координации<sup>48</sup> в ее учебных программах для комитетов ВСПГО. Цель заключается в налаживании практической работы окружных

<sup>47</sup> Программа создания этих комитетов начала осуществляться в западной части страны при поддержке одного двустороннего донора. Признав такой подход эффективным, правительство приняло решение внедрить его на уровне всей страны.

<sup>48</sup> Для содействия реализации программы ВСПГ на территории всей страны в 1996 году была учреждена национальная группа по ВСПГ и координации. В состав группы входят многопрофильные координаторы, специализирующиеся на инженерно-технических дисциплинах, вопросах здравоохранения, водоснабжения, социологии и графического дизайна; "Understanding the WASHE Concept/Strategy", Manual 1, Government of Zambia, 1998.

комитетов путем выработки у их членов навыков и способностей координировать, осуществлять проекты ВСПГ на уровне округа, заниматься надзором или мониторингом.

63. Комитеты ВСПГД формируются после проведения широких консультаций из представителей конкретных деревень/общин (как правило, 10 членов: пять основных членов и их заместители), где планируется создать точку водоснабжения (колодцы или скважины). Им прививают различные навыки обучения в таких областях, как установка и ремонт ручных насосов, бетонно-облицовочные работы, строительство туалетов и т.д. Им выдаются также различные формы-шаблоны и наборы инструментов, такие, как набор инструментов каменщика и специальные инструменты для ручных насосов. Общины поощряются к взиманию платы за пользование (в состав каждого комитета по ВСПГД входят казначей и его заместитель), и им даются рекомендации относительно распоряжения этими средствами. Общины получают также информацию и определенные навыки в области безопасной санитарии и гигиены, в том числе с применением некоторых наглядных методов; преследуемая цель заключается в обеспечении устойчивости точек водоснабжения и надлежащей автономии общин в вопросах их рационального использования и технического обслуживания.

#### d) *Результаты*

64. Концепцией ВСПГ, которая первоначально получила поддержку ЮНИСЕФ в 10 округах в Южной и Восточной провинциях<sup>49</sup>, затем были охвачены 62 из 72 округов Замбии. Исходя из общенациональной стратегии 13 округов, получивших поддержку ЮНИСЕФ по линии ВСПГ, подготовили свои собственные окружные стратегии в области санитарии в 2000 году. С 1997 года благодаря программе, реализуемой при поддержке ЮНИСЕФ, и другим программам, осуществляемым при содействии доноров, обеспеченность водой в двух вышеупомянутых провинциях, по данным обследования округов, проведенного в 2000 году, возросла соответственно с 34% до 47% и с 42% до 53%. Исходя из данных опроса, недавно

<sup>49</sup> Эти округа, первоначально получившие поддержку ЮНИСЕФ в 1997 году, в наибольшей мере пострадали от засухи. В их число входили пять округов в Южной провинции (Мазабука, Монзе, Чома, Синагонгве, Каломо) и пять округов в Восточной провинции (Ньимба, Катете, Петауке, Чипата и Чадица).

проведенного в 10 округах, благодаря поддержке, оказываемой ЮНИСЕФ на общинном уровне в деле обучения надлежащему использованию и техническому обслуживанию объектов ВСПГ, порядка 90% установок с ручными насосами функционируют должным образом. Примерно 22 000 домашних хозяйств построили семейные туалеты и начали пользоваться ими (против 200 в 1997 году). Около 50% из них содержатся в чистом состоянии и используются должным образом. Примерно 43% людей в нужное время моют руки, 40% используют стеллажи для хранения посуды и 77% должным образом хранят питьевую воду<sup>50</sup>.

#### 4. Программы ПИВМЗ<sup>51</sup> и ЖИП<sup>52</sup> (техническая помощь ФАО)

##### *Условия деятельности ФАО*

65. ФАО оказывает техническую помощь в области водных ресурсов через различные каналы. Одним из ключевых инструментов такой помощи является находящаяся в ведении Департамента технического сотрудничества Программа технического сотрудничества, по линии которой экспертные знания ФАО в области водных ресурсов оперативно задействуются в интересах стран-членов. Еще одним каналом оказания этого технического содействия является Специальная программа ФАО по продовольственной безопасности (СППБ), развернутая в 1994 году и получившая поддержку Всемирной встречи по проблемам продовольствия, прошедшей в ноябре 1996 года. СППБ взаимодействует главным образом с фермерами и другими заинтересованными лицами в целях выявления и устранения препятствий на пути производства продовольствия и демонстрации путей наращивания производства. В подверженных засухе районах ограниченный доступ к водным ресурсам зачастую выступает серьезным препятствием на пути улучшения производства продовольствия, и в этой связи главный акцент в рамках СППБ делается на осуществлении маломасштабных ирригационных проектов, на внедрении технологий сбора поверхностных стоков и освоения водных ресурсов.

<sup>50</sup> См. примечание 46 выше.

<sup>51</sup> Программа ирригации и водопользования для мелких земельных собственников; финансируемая МФСР программа, осуществляемая ЮНОПС.

<sup>52</sup> "Женщины, ирригация и питание"; финансируемая ФМПООН программа, осуществляемая ФАО в трех странах.

В настоящее время программа реализуется в 69 странах и разрабатывается еще в 18 странах (главное внимание уделяется странам с низкими уровнями доходов и с дефицитом продовольствия).

66. В рамках своей регулярной программы ФАО имеет возможность финансировать целое звено технических сотрудников по вопросам освоения водных ресурсов и их рационального использования (более 20 должностей), которые распределяются между штаб-квартирой (12) и ее региональными отделениями (9) и которые, в частности, оказывают техническую помощь в осуществлении проектов в области водных ресурсов. В соответствии с политикой децентрализации, одобренной руководящими органами ФАО, недавно было произведено перераспределение этих должностей. Техническая помощь ФАО странам-членам финансируется за счет ее собственных ресурсов (вышеупомянутая Программа технического сотрудничества) или за счет таких организаций, как Международный фонд сельскохозяйственного развития (МФСР), Всемирный банк и МАГАТЭ.

67. Технический потенциал ФАО в области водных ресурсов подкрепляется также Международной программой технологических исследований в области ирригации и дренажа (МПТИИД), которая представляет собой финансируемую на международном уровне независимую программу, базирующуюся в ФАО и находящуюся под ее управлением<sup>53</sup>. Секретариат МПТИИД действует в составе Службы освоения водных ресурсов и управления водохозяйственной деятельностью в составе Отдела освоения земельных и водных ресурсов. "Основная программа" МПТИИД охватывает четыре приоритетные области (1998-2001 годы): обобщение знаний; национальные стратегии и программы в области исследований и разработок; укрепление потенциала на национальном уровне; развитие сетевых связей и распространение информации. Программы имеют следующую тематическую и межрегиональную расстановку акцентов: технологии развития ирригации в мелких фермерских хозяйствах (страны Африки, расположенные к югу от Сахары); технологии сохранения водных ресурсов (страны бассейна Средиземноморья); и дренаж и устойчивость ирригации (Азия, Ближний Восток и Северная

Африка). МПТИИД не участвует в осуществлении проектов технической помощи, а оказывает содействие Службе освоения водных ресурсов и управления водохозяйственной деятельностью в реализации определенных проектов на местах.

68. В Замбии компонент управления водными ресурсами был включен в СППБ в 1996 году с созданием в экспериментальном порядке 15 участков в трех провинциях, где в мелких фермерских хозяйствах, имеющих орошаемые огороды для выращивания овощей, была внедрена соответствующая технология ирригации. В частности, начало использования новых вопросов и усовершенствование традиционных методов бурения скважин для забора воды позволили увеличить объем воды, используемой для ирригации, и существенно расширить площади, занятые под выращивание овощей. Эта программа была еще более расширена в рамках осуществляемой при поддержке МФСР программы ПИВМЗ<sup>54</sup>, и в 1994 году программа действовала в более чем 90 точках в пяти провинциях. Главным национальным партнером и учреждением-исполнителем проектов технической помощи ФАО в Замбии является министерство сельского хозяйства, продовольствия и рыболовства.

#### 4.1 Программа ПИВМЗ

##### a) Введение

69. ПИВМЗ была инициирована в 1995 году в рамках ирригационной подпрограммы Программы инвестиций в сельскохозяйственном секторе (ПИСС). Первоначальные расходы на нее, согласно смете, составляли 11,2 млн. долл. США и складывались из взносов правительства Замбии и пользователей (3,6 млн. долл. США), МФСР (6,4 млн. долл. США) и Международной ассоциации развития (МАР) (1,2 млн. долл. США). Надзор за проектом ПИВМЗ первоначально осуществлял Всемирный банк. В декабре 1998 года МФСР принял решение заменить в качестве сотрудничающего учреждения Всемирный банк ЮНОПС<sup>55</sup>. Техническая помощь ФАО оказывалась с 1998 по 2000 год. Фактически осуществление программы ПИВМЗ началось в конце 1996 года медленными темпами, но набрало обороты к 1998 году с завершением программы реорганизации

<sup>53</sup> Международная программа технологических исследований в области ирригации и дренажа. В период с 1992 года по середину 1998 года МПТИИД базировалась во Всемирном банке.

<sup>54</sup> Проектный документ по ЖИП, 1999 год.

<sup>55</sup> Сотрудничающее учреждение осуществляет общее управление проектом от имени МФСР.

министерства сельского хозяйства, продовольствия и рыболовства в рамках СППБ и с наймом консультанта ФАО по вопросам ирригации в рамках программы технической помощи ФАО в декабре 1997 года. Первоначально в качестве даты завершения ПИВМЗ был установлен апрель 2000 года, но затем она была перенесена на 30 июня 2002 года (дата закрытия проекта перенесена на 31 декабря 2002 года).

*b) Цели*

70. В основе ПИВМЗ, которая является компонентом СППБ, лежит общая национальная политика в области сельского хозяйства, которая направлена на обеспечение продовольственной безопасности страны за счет налаживания надежного ежегодного выпуска продукции и надлежащих поставок основных продуктов питания. В этой связи ее главные цели заключаются в следующем: поощрение создания экономически устойчивых ирригационных систем; расширение орошаемых площадей сельскохозяйственных земель и содействие наращиванию производства сельскохозяйственных культур; а также увеличение доходов фермеров, использующих ирригационные технологии.

*c) Участие общин и программная деятельность*

71. ПИВМЗ имеет четыре главных направления и охватывает следующие компоненты: расширение использования неформальных способов ирригации, включая восстановление и строительство небольших плотин, а также поощрение и использование недорогостоящих ирригационных технологий (педальные насосы); предоставление государственной поддержки; общинное развитие; и укрепление институциональной базы. Меры по обеспечению участия общин принимаются во всех областях, в том числе через обучение розничных продавцов ирригационного оборудования и фермеров методам установки и технического обслуживания педальных насосов (компонент неформальных способов ирригации); создание водопользовательских фермерских ассоциаций (предоставление государственной поддержки); мобилизация общин и создание комитетов по эксплуатации плотин (компонент общинного развития); а также подготовка на различных уровнях (национальный, провинциальный и местный уровень для фермеров) через компонент укрепления институциональной базы.

*d) Результаты*

72. С реализацией компонента ПИВМЗ, касающегося восстановления и строительства небольших плотин, возникли серьезные задержки. К концу 2000 года были восстановлены лишь три плотины, а в 2001 году велось строительство только одной новой плотины. Это никак не соответствует поставленной в проектом документе амбициозной цели восстановления до завершения проекта более 350 плотин, или даже поставленной в июне 1998 года и отраженной в меморандуме Всемирного банка/МАР задаче восстановить к концу 1998 года 12 плотин и построить 7 новых плотин. Работа по поощрению внедрения ирригационных технологий в мелких фермерских хозяйствах оказалось более успешной, и при технической помощи ФАО в тесном сотрудничестве с международной неправительственной организацией "Международная инициатива в области развития" было обеспечено внедрение недорогостоящих ирригационных технологий. В рамках основанной на широком участии местного населения программы обучения и агротехнической пропаганды мелким фермерам было наглядно продемонстрировано действие ирригационных технологий. На провинциальном и окружном уровнях была организована подготовка кадров, и на базе более чем 100 объектов было развернуто осуществление программ обучения фермеров. В 2000 году участие в этих программах приняли свыше 2 000 фермеров, причем средняя доля женщин среди них составила 47%<sup>56</sup>. Учебная программа была свернута после прекращения оказания технической помощи ФАО в 2001 году.

73. Надзорная миссия ЮНОПС, организованная в феврале-марте 2001 года, рекомендовала обеспечить установление более тесных связей между техническими, социально-экономическими и социологическими аспектами проекта. Она отметила, что программа восстановления и строительства плотин в рамках ПИВМЗ представляется не столько общинным, сколько технократическим проектом. Строительство или восстановление плотин производилось с использованием услуг подрядчиков и тяжелого оборудования и лишь с минимальным участием самих общин. Миссия отметила, что недостаточно активное общинное развитие остается одним из главных недостатков и что на общинном уровне легко просматривается "культура зависимости"<sup>57</sup>.

<sup>56</sup> SIWUP, "Report on the second farmer training programme, 2000", Ministry of Agriculture, Food and Fisheries, February 2001.

<sup>57</sup> Надзорный доклад ЮНОПС, 19/2-2/3/2001.

ФАО устранила некоторые из этих недостатков с помощью программы подготовки фермеров по линии ПИВМЗ и проекта ЖИП.

## 4.2. Проект ЖИП

### *a) Введение*

74. Официальное название проекта - "Расширение прав и возможностей женщин в области ирригации и рационального использования водных ресурсов в интересах улучшения продовольственной безопасности, питания и состояния здоровья домохозяйств". Его называют проектом ЖИП (сокращенно от "Женщины, ирригация и питание"). Этот проект финансируется ФМПООН, имеет совокупный бюджет в размере 1,7 млн. долл. США и рассчитан на осуществление в трех странах на протяжении трех лет, начиная с 2000 года.

75. За техническую реализацию этого проекта, который тесно связан со Специальной программой ФАО по продовольственной безопасности (СППБ), отвечает ФАО. Осуществление ЖИП было развернуто в трех странах (Замбия, Камбоджа и Непал), где СППБ выполнялась на протяжении нескольких лет с заострением внимания на развитии ирригации в интересах мелких фермеров и на внедрении соответствующих технологий для наращивания производства продовольствия на орошаемых землях в интересах фермерских общин и водопользовательских ассоциаций. Проект ЖИП начал осуществляться в Замбии в марте 2000 года, когда была организована миссия главного технического консультанта проекта.

### *b) Цели*

76. Общая цель ЖИП заключается в обеспечении устойчивости ирригационной деятельности и ее позитивного воздействия на продовольственную безопасность и питание местного населения. Он служит вкладом в работу по расширению прав и возможностей женщин в области управления ирригационными системами и доступа к водным ресурсам, а также диверсификации и интенсификации производства сельскохозяйственных культур в интересах улучшения продовольственной безопасности, питания и состояния здоровья домашних хозяйств.

77. Конкретные задачи проекта заключаются в следующем: продемонстрировать на выбранных в экспериментальном порядке 36 объектах преимущества расширения прав и возможностей женщин, в том числе путем наращивания

потенциала и влияния женщин в деле участия в управлении ирригационной деятельностью и водными ресурсами и расширения их доступа к производственным ресурсам; разработать руководящие принципы и процедуры в поддержку этих мер; создать в трех странах местный потенциал для дальнейшего распространения опыта и достигнутых результатов и их более широкого включения в соответствующие национальные планы и программы действий.

### *c) Участие общин и практическая деятельность*

78. Сердцевину проектной деятельности составляют обучение и укрепление потенциала групп на уровне округов и деревень. Основным направлением деятельности на местах в рамках проекта является обучение женщин-фермеров, которое будет вестись по линии основанной на участии фермеров программы агротехнической пропаганды, разработанной под эгидой СППБ и ПИВМЗ. Проектные мероприятия можно сгруппировать в три категории: i) расширение участия женщин в текущей водохозяйственной деятельности (в том числе через активизацию их участия в работе водопользовательских ассоциаций и расширения их навыков в области финансового и организационного управления); ii) интенсификация и диверсификация продовольствия производства (в том числе через распространение среди женщин-фермеров более совершенных технологий и методик и обеспечение их доступа к кредитным механизмам для мобилизации необходимых ресурсов и инвестиций); iii) улучшение питания, продовольственной безопасности и состояния здоровья домохозяйств (в том числе через внедрение соответствующих сельскохозяйственных культур и производственных технологий, а также пропаганду методов заботы о здоровье и соблюдения правил гигиены).

79. В Замбии в трех провинциях (Южная провинция, Лусака и Луапупа) были отобраны шесть объектов, четыре из которых (в Южной провинции и в провинции Лусака) подключены к ПИВМЗ. ФАО наладила партнерские связи с двумя неправительственными организациями, действующими на отобранных объектах, в целях поощрения установления партнерских связей в области общинного развития и распространения ирригационных технологий.

### *d) Результаты*

80. Деятельность по линии проекта ЖИП в Замбии развернулась в полном объеме лишь

недавно, и на этапе подготовки настоящего доклада Инспектор не имел какой-либо конкретной информации о результатах осуществления проекта. Тем не менее посещение Инспектором объектов ПИВМЗ/ЖИП в Южной провинции позволило сделать несколько предварительных выводов (которые отражены в пункте 110 ниже) относительно эффекта сроков внедрения и применения основанных на участии общин подходов и методик в рамках проектного цикла, а также необходимости применения таких подходов на этапе разработки и планирования проекта в целях обеспечения позитивных результатов с точки зрения привлечения общин.

## **В. МАДАГАСКАР**

### **1. Национальные условия**

81. Площадь Мадагаскара составляет 594 180 км<sup>2</sup>. Данные за 2000 год свидетельствуют о том, что 71,3% населения страны (которое составляет 15,5 млн. человек) проживают за чертой бедности, что 83% сельского населения не имеют доступ к чистой воде и 75% лишены базовых услуг санитарии (против соответственно 17% и 38% городского населения)<sup>58</sup>. Болезни, связанные с водой, занимают третье место среди факторов, определяющих показатели смертности и заболеваемости; при этом диарея представляет собой главное заболевание, затрагивающее детей в возрасте до 5 лет, которые наряду с беременными женщинами и кормящими матерями страдают также от недоедания. В 1999/2000 году эпидемия холеры унесла примерно 2 000 жизней<sup>59</sup>.

82. В 1991 году в контексте подготовки документа о секторальной стратегии и плане действий (ССПД) было проведено исследование с целью оценки состояния сектора водных ресурсов. При проведении исследования было выявлено много характерных особенностей, включая: некомплексный характер управления водными ресурсами; наличие множества лиц, задействованных в этом секторе, при отсутствии достаточно эффективного механизма координации действий; недостаточная вовлеченность общин и иных субъектов, помимо государства, в деятельность этого сектора. На основе этой оценки

<sup>58</sup> "Poverty Reduction Strategy Paper", Republic of Madagascar, October 2001.

<sup>59</sup> Доклад, подготовленный министерством энергетики и горного дела в ходе разработки документа с изложением стратегии борьбы с нищетой, июль 2001 года.

правительство подготовило и приняло в 1995 году ССПД в области водных ресурсов и санитарии, а затем - в 1998 году - программное заявление по сектору водных ресурсов, которое подготовило почву для принятия Кодекса водохозяйственной деятельности в январе 1999 года.

83. На основании Кодекса водохозяйственной деятельности было создано Национальное управление по вопросам водных ресурсов и санитарии (известное по французскому сокращению как АНДЕА) в целях обеспечения комплексного управления водными ресурсами и рационального развития сектора водных ресурсов и санитарии<sup>60</sup>. АНДЕА призвано играть уникальную роль координатора в решении всех вопросов, касающихся водных ресурсов. В Кодексе водохозяйственной деятельности были также подтверждены и четче определены принципы, которые лежат в основе действий правительства в секторе водных ресурсов и которые прежде были закреплены в ССПД и в программном заявлении, включая принцип либерализации этого сектора, принцип платности водных ресурсов и принцип "загрязнитель платит". Особо подчеркивается также необходимость вовлечения общин, в том числе через их участие в финансировании и техническом обслуживании собственных местных гидротехнических объектов<sup>61</sup>.

### **2. Условия деятельности системы Организации Объединенных Наций**

84. Мадагаскар входил в число первых 11 стран, в которых в 1998 году был в экспериментальном порядке апробирован процесс РПООНПР на период 1998-2003 годов. В этом процессе приняли участие все фонды и программы Организации Объединенных Наций (ПРООН, ЮНИСЕФ, ЮНФПА, МПП, ЮНЭЙДС), а также специализированные учреждения (ФАО, ВОЗ, МОТ, ЮНИДО), действующие на Мадагаскаре (а также

<sup>60</sup> В ходе подготовки доклада до конца 2000 года все еще проводились исследования на предмет учреждения АНДЕА и определения его статуса в общей структуре правительства.

<sup>61</sup> Вместе с тем в программном заявлении прямо указывается, что в сельских районах и определенных зонах пользователи не могут взять на себя в полном объеме экономические издержки, и государство должно внести здесь свой вклад через создание национального фонда для водохозяйственной деятельности и санитарии с целью гарантировать всем основополагающее право на доступ к чистой воде.

Национальная комиссия по делам ЮНЕСКО). Всемирный банк и МВФ постоянно информировались об этом процессе и его развитии.

85. В процессе подготовки РПООНПР были созданы шесть секторальных комиссий, в том числе Комиссия по вопросам водных ресурсов и санитарии, в целях выявления основных проблем и выработки общей стратегии их решения. Исходя из общей главной цели, заключающейся в поощрении и стимулировании устойчивого развития человеческого потенциала малагасийского населения, в рамках РПООНПР были выделены четыре секторальные и тематические задачи, призванные оказать содействие: обеспечению доступа к надлежащему и достаточному питанию для населения; повышению качества жизни населения, прежде всего через доступ к базовым социальным услугам (включая водные ресурсы); расширению занятости и развитию приносящих доход видов деятельности; укреплению институционального потенциала, включая развитие людских ресурсов и обеспечение подотчетности пользователей на всех уровнях<sup>62</sup>.

86. На этой основе в РПООНПР перед системой Организации Объединенных Наций была поставлена конкретная кооперационная цель внести вклад в расширение охвата населения услугами по снабжению питьевой водой и услугами санитарии на Мадагаскаре соответственно на 25% и 14%.

87. Кроме того, освоение водных ресурсов было выделено в качестве одного из высокоприоритетных секторов для охвата программой технического сотрудничества МАГАТЭ на Мадагаскаре в качестве компонента Рамочной программы для страны, разработанной для Мадагаскара в 1995 году на период 1997-2000 годов и подтвержденной в новой Рамочной программе, охватывающей следующие пять лет<sup>63</sup>. В этом контексте с 1998 года МАГАТЭ оказывало Мадагаскару содействие в углублении понимания особенностей гидрологии подземных вод.

### **3. Программа ПРООН по сокращению масштабов нищеты**

88. В стремлении обеспечить слаженность и эффективность принимаемых мер ПРООН в

качестве основного канала оказания поддержки выбрало Программу по сокращению масштабов нищеты (ПСБ), для которой было определено должное место в рамках национальной стратегии борьбы с нищетой, разработанной правительством Мадагаскара. Деятельность по линии этой программы, развернутой в 1998 году, сконцентрирована в двух из беднейших провинций Мадагаскара (Финаранцуй и Тулиара), где за чертой бедности проживают соответственно 77% и 87% населения.

89. В Программе задействованы несколько органов Организации Объединенных Наций на Мадагаскаре (включая ФАО, Департамент Организации Объединенных Наций по экономическим и социальным вопросам, ВОЗ, ООН-ХАБИТАТ и МОТ<sup>64</sup>), действующих в качестве сотрудничающих учреждений, на которые в пределах их мандатов и сфер компетенции возложена задача реализации пяти главных компонентов, составляющих Программу: сельское хозяйство; рыболовство; водные ресурсы; здравоохранение и образование; окружающая человека среда. В качестве части стратегии деятельности по линии этой Программы поощряется эффективное участие пользователей, в частности бедного сельского и городского населения, в том числе в определении будущих мер, вариантов действий и подлежащих предоставлению услуг. Внимание при этом заостряется также на укреплении потенциала местных органов самоуправления и на развитии активных партнерских связей с посредническими организациями (ассоциации, неправительственные организации, предприятия и т.д.).

#### **4. Водохозяйственный компонент в двух южных провинциях (исполнитель - Департамент Организации Объединенных Наций по экономическим и социальным вопросам)**

*а) Условия деятельности Департамента Организации Объединенных Наций по экономическим и социальным вопросам*

90. Деятельность Организации Объединенных Наций по линии технического сотрудничества в области водных ресурсов осуществляется главным образом через Отдел по устойчивому развитию (ОУР) в составе Департамента по экономическим и

<sup>62</sup> UNDAF, Republic of Madagascar, 1998.

<sup>63</sup> Вместе с тем МАГАТЭ не принимало участие в процессе РПООНПР на Мадагаскаре.

<sup>64</sup> На более позднем этапе МОТ прекратила свою деятельность в рамках Программы.

социальным вопросам. Отдел формулирует, осуществляет и исполняет multidisciplinary программы и проекты, касающиеся ключевых аспектов устойчивого развития (области его сотрудничества включают в себя: рациональное использование ресурсов пресной воды, энергетика, инфраструктура и землепользование; и минеральные ресурсы). Через свой Сектор по водным и природным ресурсам Отдел предоставляет на национальном и региональном уровнях услуги по осуществлению проектов и консультированию в области комплексного управления водными ресурсами. Главная задача Сектора заключается в оказании содействия развивающимся странам в укреплении их собственного потенциала в области комплексного управления водными ресурсами, прежде всего на уровне оперативных аспектов. Благодаря своей экспертной базе Отдел может оказывать правительствам помощь по всем аспектам освоения водных ресурсов и их рационального использования, включая: проведение диагностических оценок состояния секторов водных ресурсов на национальном и провинциальном уровнях; разработку политики и законодательной базы в области водохозяйственной деятельности; подготовку кадров, укрепление потенциала и институциональной базы для комплексного управления водными ресурсами; осуществление программ ВССС; разработку среднесрочных и долгосрочных стратегий природопользования; проведение оценок наличия и использования водных ресурсов; проведение оценок гидроэкологического воздействия; а также проведение гидрогеологических и гидрологических исследований.

91. На деятельности Организации Объединенных Наций по линии ТС серьезно сказалось сокращение финансирования технической помощи со стороны ПРООН и стран-доноров<sup>65</sup>. За прошедшее десятилетие возможности Организации Объединенных Наций в области технического сотрудничества в целом и в области водных ресурсов в частности значительно сузились. За этот период число технических консультантов Организации Объединенных Наций сократилось более чем на две трети, и на настоящий момент во

<sup>65</sup> Потенциал ПРООН в области водных ресурсов был затронут не только сокращением финансирования, но и изменением фокуса внимания и расстановки приоритетов в ПРООН. На момент подготовки настоящего доклада в штаб-квартире ПРООН всеми вопросами политики в области водохозяйственной деятельности занимался лишь один человек.

всех областях их осталось только 26. В области водных ресурсов для обеспечения всей деятельности Организации Объединенных Наций остались лишь три технических консультанта (по сравнению с девятью в 1994 году).

92. Объединение направлений деятельности Организации Объединенных Наций по линии ТС в рамках соответствующих профильных отделов не всегда приводило к обеспечению желательной взаимосвязи и эффекта синергизма между нормативной, аналитической и оперативной деятельностью. Это объясняется главным образом управленческими проблемами, и должностные лица Департамента по экономическим и социальным вопросам признали необходимость решения возникших проблем и исправления сложившейся ситуации. Недавно целевая группа в составе Департамента приступила к разработке новой стратегии деятельности Организации Объединенных Наций по линии ТС.

93. На Мадагаскаре в функции Департамента по экономическим и социальным вопросам, выступающего в роли сотрудничающего учреждения, входит реализация водохозяйственного компонента в двух южных провинциях страны в рамках Программы ПРООН по сокращению масштабов нищеты, кратко описанной в пунктах 88-89 выше. Кроме того, он оказывает техническую поддержку в создании АНДЕА (см. пункт 83 выше).

*b) Цели водохозяйственного компонента в рамках Программы ПРООН по сокращению масштабов нищеты*

94. В рамках глобальной цели повышения качества жизни определенных сегментов населения непосредственная цель этого компонента заключается в получении достаточной информации об имеющихся в южных провинциях Мадагаскара ресурсах подземных вод, которые можно было бы задействовать в достаточных и устойчивых количествах через соответствующие системы водоснабжения. Следовательно, главным направлением деятельности в рамках этого компонента является разработка генерального плана комплексного управления водными ресурсами в южных провинциях. В целях обеспечения устойчивости уровня водных ресурсов в трех приоритетных зонах были проведены исследования по гидрогеологической разведке. На основе результатов этих исследований и с учетом острых потребностей населения этого региона к целям данного компонента была добавлена оперативная задача создания и восстановления

150 точек водоснабжения (главным образом скважин, снабженных ручными водяными насосами).

*с) Участие общин и практическая деятельность*

95. Участие общин обеспечивается за счет применения ИПК подхода, нацеленного на вовлечение будущих пользователей водоисточников в деятельность на всех этапах осуществления проекта (до, в ходе и после создания объекта), с тем чтобы жители деревень могли взять на себя ответственность за эффективное использование и техническое обслуживание таких гидротехнических объектов. Это делается посредством разъяснительной работы, наглядных демонстраций и создания комитетов по рациональному использованию источников водоснабжения.

96. В качестве сотрудничающего учреждения, отвечающего за водохозяйственный компонент, Департамент по экономическим и социальным вопросам совместно с национальными и провинциальными органами, ПРООН и ЮНИСЕФ внес большой вклад в проведение регионального семинара по ИПК в южных провинциях (Тулиара, октябрь 2001 года). Цель этого семинара, в работе которого приняли участие большинство из многих заинтересованных сторон (как из системы Организации Объединенных Наций, так и из-за ее пределов, включая неправительственные организации), занимающихся программами и проектами по обеспечению снабжения питьевой водой сельских районов южных провинций, заключалась в рассмотрении и сопоставлении различных ИПК подходов, используемых разными участниками в рамках своих водохозяйственных проектов, в интересах выработки общего подхода ко всем связанным с ИПК аспектам с учетом специфики условий в южных провинциях.

*d) Результаты*

97. В контексте подготовки генерального плана в области водохозяйственной деятельности был проведен ряд исследований, включая исследования для определения состояния запасов водных ресурсов в южных провинциях Мадагаскара. В настоящее время идет активная выверка генерального плана водохозяйственной деятельности для его представления национальным органам и использования, прежде всего, для целей планирования. Было пробурено 14 водозаборных скважин, три из которых были переоборудованы из первоначально разведочных скважин в постоянно эксплуатируемые. В целях более глубокого осмысления социально-культурных условий жизни

в южных провинциях было проведено также социально-антропологическое исследование, дающее возможность готовить и проводить среди населения соответствующие разъяснительные, демонстрационные, организационные и просветительские кампании<sup>66</sup>.

### **С. ОБЩИЕ ВЫВОДЫ**

98. В ходе двух организованных миссий была выявлена необходимость активизации действий по стимулированию сотрудничества и взаимодействия на местах между различными учреждениями Организации Объединенных Наций в целом и в области водных ресурсов, в частности. Эффект синергизма и взаимодополняемости в целях обеспечения максимальных выгод для общин-пользователей, которого добиваются государства - члены Организации Объединенных Наций через оперативную деятельность организаций системы Организации Объединенных Наций, особенно при осуществлении проектов в области водных ресурсов, остается далеко не реализованным и даже не изученным.

99. Хотя в некоторых случаях зоны деятельности различных учреждений Организации Объединенных Наций очень близки, и в этой связи, общины, в интересах которых они ведут работу, в основном оказываются теми же самыми, между учреждениями не обеспечивается или практически не обеспечивается никакого обмена информацией или опытом по конкретным регионам, общинам или характеру осуществляемых

мероприятий, не говоря уже о поиске путей обеспечения потенциального эффекта синергизма и взаимодополняемости в ходе таких мероприятий<sup>67</sup>.

100. Нередко в одном и том же регионе используются разные подходы, основанные на

<sup>66</sup> В годовом докладе об оценке за 2000 год внимание было заострено на результатах осуществления Программы ПРООН по сокращению масштабов нищеты.

<sup>67</sup> Цит. соч., см. примечание 26 выше. В своем докладе Генеральный секретарь отметил, что "за исключением тех случаев, когда одна организация оказывает непосредственную поддержку другой организации в осуществлении определенного проекта или программы, мероприятия и проекты различных организаций слишком часто осуществляются без получения достаточной информации или учета мероприятий и проектов, осуществляемых другими организациями" (пункт 35).

привлечении населения, или ИПК-методы, что приводит к несогласованности в разъяснительной работе в охватываемых общинах. В других случаях разные учреждения Организации Объединенных Наций прибегают к услугам одних и тех же неправительственных организаций на местах для выполнения по существу одной и той же работы с применением разных подходов (в зависимости от основных принципов и подходов организации), что порой приводит к созданию путаницы в охватываемых общинах, к дублированию усилий и нерациональному использованию ресурсов задействованных в этой работе учреждений Организации Объединенных Наций. Семинар по ИПК, проведенный в южных провинциях Мадагаскара (см. пункт 96 выше), представляет собой хороший первый шаг (который следует закрепить и дополнить следующими шагами) в усилиях по недопущению подобных ситуаций и по согласованию ИПК методов между организациями системы Организации Объединенных Наций и другими действующими лицами, охватывающими одни и те же или похожие общины в рамках своих проектов технической помощи. Такие семинары являют собой пример хорошей практики, которую можно было бы перенять в других странах и в разных регионах одной и той же страны с различными охватываемыми группами населения.

101. При осуществлении проектов в области водных ресурсов в деятельности учреждений Организации Объединенных Наций имеется колоссальный потенциал для достижения эффекта синергизма и взаимодополняемости. От этого в выигрыше окажется каждое учреждение, но самое главное - выгоды получают те самые группы населения, ради которых это делается. Например, одним из важнейших вопросов на большинстве объектов, посещенных в Замбии и на Мадагаскаре, являлось качество воды, получаемой из колодцев и скважин. ВОЗ обладает и потенциалом, и необходимыми ноу-хау для оказания помощи в этой области с помощью простых методик. Эти методики уже используются в некоторых зонах деятельности ВОЗ на Мадагаскаре без должного охвата других зон деятельности остальных учреждений Организации Объединенных Наций, работающих в том же самом регионе, главным образом в силу простой нехватки информации и отсутствия обмена опытом. Кроме того, при определенных дополнительных усилиях, например со стороны ФАО, опыт и ноу-хау которой уже используются на расположенных поблизости отдельных объектах, обслуживаемых ФАО, те общины, которые пользуются водными скважинами или колодцами, создаваемыми другими

учреждениями, вполне могут наладить более продуктивную сельскохозяйственную деятельность или, по крайней мере, диверсифицировать номенклатуру производимых ими сельскохозяйственных товаров для обеспечения более качественного и более сбалансированного питания.

102. Примером еще одного региона, где сотрудничество и координация могли бы оптимизировать затраты ресурсов и усилий учреждений Организации Объединенных Наций к явной выгоде для населения, ради которого это делается, является регион двух южных провинций Мадагаскара, где естественные осадки являются ограниченными, а ресурсы подземных вод во многом неисследованными. Существенные затраты на разведку водных ресурсов и на интенсивное развитие водоснабжения, которые несут правительство и его партнеры по процессу развития, включая учреждения Организации Объединенных Наций, не всегда приносили ожидаемые результаты ввиду низкой производительности скважин и колодцев и проблемы засоления, с которой здесь столкнулись. В последнее время, согласно подсчетам, процент неудач в среднем составляет 30%, а в некоторых засушливых зонах достиг 50%. Например, при осуществлении ЮНИСЕФ программы бурения 150 скважин выяснилось, что примерно 37% этих скважин дают воду, которая является слишком соленой для потребления человеком, или имеют слишком низкую производительность, и в этой связи они были законсервированы и покинуты. В рамках проекта, осуществляемого при поддержке МАГАТЭ на Мадагаскаре (см. пункт 87 выше), оказывалась помощь в углублении понимания гидрологии подземных вод за счет использования изотопных методик в поддержку программ бурения скважин для обеспечения водоснабжения сельских районов<sup>68</sup>. Он направлен на оценку зон и показателей подпитки подземных вод для обеспечения большей устойчивости водоисточников (колодцев или скважин), которые предстоит пробурить, и на изучение распределения и источников засоления подземных вод в целях выработки руководящих

<sup>68</sup> По сообщениям МАГАТЭ, изотопная гидрология представляет собой один из важнейших инструментов в работе занимающихся вопросами водопользования национальных и наднациональных органов, которые готовят планы рационального водопользования и стратегии развития в целях решения системных и глобальных проблем, связанных с водными ресурсами.

принципов для определения подходящих участков для бурения водоисточников<sup>69</sup>.

103. Более того, в случае Замбии карты с указанием оперативных зон деятельности различных учреждений Организации Объединенных Наций даже не существует, вследствие чего чрезвычайно затрудняется решение задачи координации или определения точек соприкосновения для достижения эффекта синергизма и взаимодополняемости на местах<sup>70</sup>. С другой стороны, имеется частичная карта (приложение 1) с указанием зон ответственности и деятельности различных учреждений Организации Объединенных Наций в двух южных провинциях Мадагаскара в контексте осуществления Программы ПРООН по сокращению масштабов нищеты (но не карта, охватывающая всю страну). Эта карта во многом подтверждает выводы Инспектора, поскольку она наглядно показывает разрозненный, некомплексный и сугубо автономный характер деятельности, осуществляемой различными учреждениями-исполнителями Организации Объединенных Наций в области водных ресурсов, даже в смежных районах и в рамках одной и той же общей программы.

104. Стоит отметить, что, хотя условия деятельности в рамках процесса РПООНПР в Замбии и на Мадагаскаре различаются<sup>71</sup>, в большинстве случаев было замечено, что оперативное сотрудничество и взаимодействие между различными учреждениями Организации

<sup>69</sup> В результате осуществления проекта было установлено, что подземные воды с низкой и высокой степенью солености активно подпитываются дождевыми осадками. Повышение степени засоления подземных вод скорее всего является следствием присутствия очень старых грунтовых вод (возраст которых исчисляется миллионами лет), застоявшихся в районах древних сломов, а не просачивания морской воды или чрезмерно интенсивного испарения. Осуществление этого проекта ускорило также создание межведомственной национальной группы для изучения состояния грунтовых вод с использованием изотопных методик.

<sup>70</sup> Представитель-резидент ПРООН и Координатор-резидент Организации Объединенных Наций сообщила Инспектору, что она уже довольно давно отстаивает идею подготовки такой карты.

<sup>71</sup> Первая РПООНПР для Замбии в настоящее время готовится на 2002-2006 годы, тогда как Мадагаскар, как уже упоминалось, был одной из первых стран, подключенных к процессу РПООНПР.

Объединенных Наций в рамках процесса РПООНПР осуществляются в основном в теории. Более того, с учетом ограниченности ресурсов, имеющихся у каждой отдельной организации системы Организации Объединенных Наций, воздействие каждого отдельного оперативного мероприятия, в частности в секторе водопользования, на уровень или качество жизни той группы населения, для которой это делается, является довольно ограниченным.

105. Действительно, в ходе среднесрочного обзора в рамках процесса РПООНПР, проведенного на Мадагаскаре в 2001 году, было отмечено, что некоторые организации системы Организации Объединенных Наций упорствуют в своем желании показать свою "исключительность" (добиться максимальной заметности, поднять собственный флаг) и что единство всей системы в отношении с правительством и другими партнерами по процессу развития является сугубо теоретическим и не выражается в повседневной деятельности организаций<sup>72</sup>. Тот же самый вопрос был поднят представителем одного из ведущих двусторонних доноров в ходе встречи с Инспектором в Антананариву, прежде всего в связи с деятельностью системы Организации Объединенных Наций в секторе водных ресурсов на Мадагаскаре. Помимо этого, в одном из докладов об оценке Программы ПРООН по сокращению масштабов нищеты было отмечено, что одним из главных препятствий на пути достижения необходимых результатов при осуществлении Программы является отказ некоторых сотрудничающих учреждений реально взять на вооружение динамичный программный подход, так как подобные позиции не позволяют добиться необходимого и должного эффекта синергизма между различными компонентами Программы.

106. Следовательно, возникает необходимость в "действенной РПООНПР", которая отражала бы комплексные мероприятия в конкретных выбранных областях и через совместные программы/проекты, где элементы синергизма и взаимодополняемости закладывались бы с самого начала на этапе их разработки в интересах достижения максимальной отдачи для охватываемых общин и оптимизации воздействия мероприятий на эти общины. Такие комплексные мероприятия должны использоваться в качестве экспериментальных программ/проектов, выводимых впоследствии на национальный уровень

<sup>72</sup> "United Nations system in Madagascar, a mutual review of UNDAF", Final report, 8 June 2001.

через национальные и местные органы и при содействии других доноров.

## **D. ВЫВОДЫ, КАСАЮЩИЕСЯ ПРОГРАММ И ПРОЕКТОВ**

### **1. Программа ВСПГ (Замбия)**

107. Эта программа в целом являет собой хороший пример объединения мер в области водоснабжения (через создание колодцев и скважин) с мерами в области санитарии (через строительство туалетов) и просвещения по вопросам гигиены (с помощью демонстрационных и коммуникационных методов). Акцент на привлечении местного населения был сделан через создание местных комитетов по эксплуатации водоисточников. В качестве первоначальных объектов для осуществления этой программы были выбраны школы в сельских районах, а затем этот подход был взят на вооружение правительством Замбии на национальном уровне и распространен на различные округа и деревни, где были созданы комитеты ВСПГО и ВСПГД.

108. Инспектор посетил ряд объектов программы в различных деревнях и различных округах. Стоит отметить, что среди посещенных объектов объектом, где концепция ВСПГ применялась наиболее успешно, была одна школа, в которой ответственность за эксплуатацию водоисточника, чистку туалетов и соблюдение правил гигиены была возложена на учеников под общим руководством учителей. Этот объект находился в округе, где ЮНИСЕФ осуществлял программу напрямую и где был сформирован хорошо организованный комитет ВСПГО<sup>73</sup>. Применение этой концепции, включая эксплуатацию водоисточников и туалетов, а также последующую деятельность соответствующих комитетов ВСПГО, было гораздо менее успешным на других посещенных объектах, где расширение деятельности по программе осуществлялось через национальные и местные органы. Это еще раз подчеркивает уже давно признанную необходимость постоянного заострения внимания на укреплении потенциала на национальном и местном уровнях,

---

<sup>73</sup> Округ Монзе, Южная провинция, посещенный Инспектором в начале октября 2001 года.

особенно в вопросах дальнейшего развития эффективных механизмов эксплуатации и технического обслуживания. В этой связи для закрепления достигнутых положительных результатов и/или решения новых проблем, которые могут возникнуть, необходима координация систематических последующих мер между ЮНИСЕФ (и другими учреждениями Организации Объединенных Наций в целом) и национальными органами.

109. Кроме того, в одну из посещенных деревень, где при выводе концепции ВСПГ на национальный уровень в ее реализации и последующей деятельности были достигнуты менее весомые успехи<sup>74</sup>, на определенном этапе фактически был организован визит самого ЮНИСЕФ, но в рамках кампании по вакцинации, развернутой его Секцией здравоохранения, и это лишний раз доказывает необходимость улучшения взаимодействия, обмена информацией и объединения усилий и ресурсов на горизонтальном уровне между различными секциями одного и того же учреждения (на этом же объекте работающий на солнечной энергии водяной насос, который должен снабжать водой созданный здесь медицинский центр деревни, не функционировал на протяжении нескольких лет из-за отсутствия одной запчасти для энергоблока, поставленного отдельно двусторонним донором).

## 2. Программы ПИВМЗ и ЖИП (Замбия)

110. Посещение некоторых объектов ПИВМЗ подтвердило недостатки основанного на привлечении местного населения подхода к осуществлению финансируемой МФСР программы ПИВМЗ. То обстоятельство, что ФАО на более позднем этапе подключилась к работе на этих объектах через программу ЖИП ради более активного вовлечения местной общины, не мог в достаточной мере восполнить отсутствие такого подхода на начальном этапе и в ходе осуществления технической стороны проекта. Например, на одном посещенном объекте ПИВМЗ, где была восстановлена плотина<sup>75</sup>, в ходе встречи с представителями местной общины, в которой в контексте программы ЖИП недавно был создан комитет по восстановлению плотины, во многом стало ясно, что местные жители не воспринимают восстановленную плотину как нечто свое

<sup>74</sup> Деревня Мукуни, посещенная в начале октября 2001 года.

<sup>75</sup> Сиафваквендская плотина, посещенная в начале октября 2001 года.

собственное (например, ни один человек не внес финансовые средства, необходимые для технического обслуживания плотины).

111. В этой связи также возникает вопрос о необходимости обеспечения взаимодополняемости на горизонтальном уровне и комплексной оперативной деятельности в рамках одного и того же учреждения. Хотя ФАО и оказала техническую помощь при восстановлении плотины, а затем на более позднем этапе приняла меры для проведения разъяснительной работы среди местного населения, никаких схем ирригации, которые были бы способны убедить местное население в выгодах использования земельных угодий по берегам вниз от плотины, разработано не было и никакой вспомогательной деятельности в целях их поощрения в диверсификации сельскохозяйственных культур для обеспечения более качественного питания не проводилось.

## 3. Водохозяйственный компонент в южных провинциях (Мадагаскар)

112. Наиболее остро на Мадагаскаре стоит вопрос о необходимости укрепления потенциала. В стране не существует ни одного национального органа, ответственного за рациональное использование водных ресурсов или за санитарии<sup>76</sup>. В стране и ее провинциях отсутствует генеральный план водохозяйственной деятельности. Меры, принимаемые Департаментом Организации Объединенных Наций по экономическим и социальным вопросам, направлены главным образом на решение этих двух стратегических задач путем предоставления технической поддержки в деле создания национального управления по вопросам водных ресурсов и санитарии и в подготовке генерального плана водохозяйственной деятельности в двух южных провинциях в качестве шага в направлении разработки национального генерального плана в этой области.

113. Хотя в ходе визита Инспектора исполнители этого проекта сталкивались с некоторыми "организационными трудностями"<sup>77</sup>, он свидетельствует о важном значении технического сотрудничества и помощи Организации

<sup>76</sup> В ходе визита Инспектора в страну в октябре 2001 года здесь активно рассматривались устав и регламент, определяющие статус АНДЕА и его взаимоотношения с другими национальными учреждениями.

<sup>77</sup> Которые позднее, как было сообщено Инспектору, были в основном преодолены.

Объединенных Наций, поскольку направлен на решение стратегических проблем, связанных с укреплением национальной институциональной базы и со стратегическим планированием. Эти аспекты имеют жизненно важное значение для достижения целей устойчивого развития; однако в силу самой их природы отдача от них не может проявиться немедленно, особенно для тех групп населения, ради которого и решаются эти задачи, что порой делает их менее привлекательными для некоторых учреждений или других действующих лиц процесса развития. Инспектор считает, что с учетом накопленного богатого технического опыта Организации Объединенных Наций, а также ее авторитетности и приверженности долгосрочным целям устойчивого развития техническая помощь Организации Объединенных Наций должна быть в основном сосредоточена именно на этой области.

114. С другой стороны, как отмечалось Инспектором в ходе его визита на места, задача предоставления непосредственных и конкретных услуг местному населению (в данном случае через создание источников водоснабжения) представляет собой неотложную гуманитарную потребность и при этом помогает достичь политических целей, а также облегчает исполнение проектов совместно с местными властями и общинами - адресатами помощи. Таким образом, включение компонента предоставления услуг в проекты технической помощи Организации Объединенных Наций, будь то через саму систему Организации Объединенных Наций или во взаимодействии с другими учреждениями или субъектами в самом регионе, могло бы облегчить исполнение проектов без подрыва их стратегических целей.

115. В этой связи включение Департаментом Организации Объединенных Наций по экономическим и социальным вопросам аспекта, связанного с созданием 150 водоисточников для их использования местным населением, при одновременном проведении в качестве основной задачи исследовательской и аналитической работы, требуемой для подготовки регионального генерального плана водохозяйственной деятельности, можно считать хорошей практикой.



