

Доклад
о режиме освоения водных ресурсов в системе организаций
Организации Объединенных Наций

К.С. Джа

Объединенная инспекционная группа

Женева

Июнь 1972 года

СОДЕРЖАНИЕ

		<u>Пункты</u>
ГЛАВА I	ВВЕДЕНИЕ	1 - 14
	Методология	15 - 16
ГЛАВА II	ОБЩИЙ ОБЗОР ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И КООРДИНАЦИИ СРЕДИ ОРГАНИЗАЦИЙ ООН	17 - 99
	Успехи в деятельности по освоению водных ресурсов	17 - 18
	Недостатки	19 - 23
	"Сырые" области	24 - 28
	Последствия дублирования	29
	Координация, проводимая ЭКОСОС и его вспомогательными учреждениями	30 - 41
	Деятельность по координации, проведенная организациями системы ООН в прошлом	42
	Координационный совет МГД	43
	Недостатки в области координации	44
	В целях интегрированного подхода к улучшению сотрудничества	45
	На национальном уровне	46 - 47
	На международном уровне: региональный подход к освоению водных ресурсов	48 - 49
	Роль региональных экономических комиссий	50 - 53
	Региональный центр по водным ресурсам	54 - 57
	Функции регионального центра по водным ресурсам	58
	Координация на международном уровне	59 - 62
	Координация в законодательной области	63
	Глобальная координация на административном и техническом уровнях	64
	Характер аппарата глобальной координации	65 - 66
	Новый международный орган - полномочия и функции	67 - 78
	Мероприятие по сотрудничеству между организациями системы Организации Объединенных Наций	71 - 72
	Укрепление горизонтальных связей между организациями	73 - 74
	Совместное планирование и программирование на двусторонней основе	75 - 77
	Совместное планирование и программирование на многосторонней основе	78 - 82
	Роль ПРООН	83 - 91
	Ответы на возможную критику	92 - 99
ГЛАВА III	ВЫВОДЫ	100 - 117
ГЛАВА IV	РЕКОМЕНДАЦИИ	118 - 120

ГЛАВА I

ВВЕДЕНИЕ

1. Основанием для проведения настоящего исследования является первостепенная важность водных ресурсов как части естественных ресурсов, правильное освоение и использование которых существенно необходимо, прямо или косвенно, на каждой стадии экономической деятельности, и для широкого и комплексного вовлечения многих членов системы Организации Объединенных Наций в различного рода деятельность, связанную с водными ресурсами и направленную на помощь государствам-членам. Цель этого исследования заключается в том, чтобы прежде всего определить, каким образом каждая организация системы ООН, проявляющая интерес к проблемам водных ресурсов, выполняет отведенные ей функции, во-вторых, в каких масштабах эти организации координируют свою деятельность, и, в-третьих, каким образом ликвидировать пробелы, если таковые имеются, в будущем, с тем чтобы обеспечить интегральный подход и максимальный вклад Организации Объединенных Наций в решение задач, связанных с использованием водных ресурсов государствами-членами. В более широком смысле все государства-члены, развитые или развивающиеся, являются развивающимися в отношении вопроса о сохранении и использовании водных ресурсов.
2. Трудно сделать точную оценку всех расходов, прямых или косвенных, по водным ресурсам, но можно смело сказать, что организации системы ООН в настоящее время тратят около 30 млн. долл. ежегодно на деятельность и операции, связанные с водными ресурсами.
3. В последнее десятилетие спрос на воду, как важный элемент экономической деятельности, значительно возрос. Увеличение населения в мире, а также тот факт, что развивающиеся страны и страны, пользующиеся меньшими преимуществами в мире, приступили к быстрому экономическому и социальному развитию, привели к дальнейшему увеличению спроса на воду для сельского хозяйства, лесоводства, промышленности, коммунального водоснабжения, рыболовства, производства электроэнергии, транспорта, спорта, туризма и т.д.
4. Хотя водные ресурсы являются обновляемыми естественными ресурсами, водный цикл довольно длителен и подвержен нарушениям в связи с человеческой деятельностью. Принимая во внимание все увеличивающееся действительное и потенциальное использование, вода, помимо воды в морях, становится ограниченным природным источником, что вызывает настоятельную необходимость наиболее бережливо, экономично и эффективно использовать имеющиеся ресурсы. Как в развивающихся, так и в развитых странах должны быть найдены новые источники воды, а все имеющиеся в наличии водные ресурсы должны быть поставлены под должное управление. Загрязнение поверхностных и подземных вод, достигающее опасных масштабов во многих странах и делающее воду непригодной для использования в различных целях и практически вредной для человеческой, животной и растительной жизни и экономического развития, обостряет недостаток и подчеркивает большую необходимость сохранения водных ресурсов и разумного управления ими. Действительно, проблема загрязнения воды неотделима от проблемы освоения водных ресурсов в различных целях.

5. В отличие от других природных ресурсов воду нельзя транспортировать из одной страны в другую или на большие расстояния в пределах одной страны из-за большого объема и стоимости перевозок, хотя направление водных потоков может, конечно, быть изменено на относительно короткие расстояния. Каждая страна и, безусловно, каждый район в большой стране с различными климатическими условиями имеет свои собственные водные ресурсы, увеличение которых ограничено, и имеют свои собственные проблемы водных ресурсов. Поэтому при рассмотрении проблемы водных ресурсов и их освоения каждую страну и в некоторых случаях каждый район в стране следует рассматривать отдельно.

6. Поскольку в большинстве географических районов земного шара выпадает недостаточное количество осадков и/или находится недостаточное число рек, рациональное использование этих ресурсов, а не расточительное управление ими, когда основные водные ресурсы часто приносятся в жертву для получения выгод, носящих среднесрочный и краткосрочный характер, представляет собой дело величайшей национальной важности. В тех случаях, когда речь о водных ресурсах, представляющих собой большие реки, пересекающие несколько стран, проблема рационального использования этих водных ресурсов на справедливой и равноправной основе всеми прибрежными странами становится важным вопросом международного сотрудничества и часто вызывает сложные политические проблемы.

7. Имеется тесная взаимосвязь между природными ресурсами различных видов. Например, вода влияет на леса, а обезлесение, как хорошо известно, приводит к уменьшению выпадения осадков. Таким образом, бережливое и умное управление водными ресурсами ведет к сохранению почвы и ее обогащению, тогда как расточительное и необоснованное с научной точки зрения использование воды может привести к эрозии почвы и потере ее плодородия. Кроме того, необдуманное использование водных ресурсов может серьезно неблагоприятно отражаться на здоровье населения и зачастую нарушать экологическое равновесие.

8. Охватывая в целом проблему освоения и рационального использования водных ресурсов в целях служения обществу, можно, логически говоря, определить следующую последовательность действий, ведущих к освоению и использованию всех водных ресурсов:

- a) обзор и учет,
- b) классификация,
- c) оценка,
- d) использование и управление (включая сохранение водных ресурсов и предотвращение их от загрязнения)

9. В настоящее время практически и из-за настоятельной необходимости быстрого экономического развития во многих странах такая последовательность не соблюдается и не может быть во всех случаях соблюдена; и потребности общества таковы, что первоочередность приобретает использование, даже если полностью отсутствует научная информация, классификация и также оценка имеющихся ресурсов. Тем не менее все эти компоненты необходимо

учитывать в их должной последовательности, с тем чтобы водные ресурсы осваивались и использовались с максимальной выгодой для общества и без ущерба для будущего развития.

10. Очевидно, для различных процессов и стадий, о которых говорилось в предыдущем пункте, необходимы разные научно-технические методы. В настоящее время признано — хотя это еще далеко от практики — что все эти процессы должны находиться под прикрытием соответствующей административной структуры, которая должна позволить каждой стране надлежащим образом предусматривать освоение водных ресурсов в своих национальных планах и обеспечить аппарат для их выполнения. Для последнего, конечно, требуются эксперты, инженеры, исследовательские работники и другой подготовленный персонал. Таким образом, к четырем важным компонентам, отмеченным в предыдущем пункте, нельзя не добавить соответствующую административную и техническую инфраструктуру.

11. Организации ООН и другими международными организациями неоднократно подчеркивалось, что каждая страна должна определить унифицированный, интегральный и научный подход к освоению водных ресурсов и создать приемлемый и соответствующий административный и технический аппарат для управления водными ресурсами. Многие развитые и некоторые развивающиеся страны осознали это и уже создали приемлемые механизмы разнообразных структур, которые представляют собой центр по координации и оказанию помощи при решении общих проблем освоения водных ресурсов.

12. Организации системы Организации Объединенных Наций должны действовать таким образом, чтобы обеспечить максимальную техническую помощь развивающимся странам (и фактически также многим развитым странам) при освоении и использовании водных ресурсов. Для того чтобы быть в состоянии сделать это, сама система Организации Объединенных Наций должна быть организована таким способом, который позволит ей найти общий и интегральный подход к проблемам освоения водных ресурсов и выполнять свои задачи в этой области систематически. Одной из основных целей данного исследования является также определение масштабов, в которых Организация Объединенных Наций может это сделать, а также дальнейших шагов в этом отношении.

13. В системе Организации Объединенных Наций с этой проблемой связаны в основном следующие учреждения: ЮНЕСКО, ВМО, ФАО, ВОЗ, МАГАТЭ и Организация Объединенных Наций. ЮНЕСКО, ВМО и в некоторой степени Организация Объединенных Наций связаны прямо или косвенно с обзором, учетом, классификацией и оценкой водных ресурсов. ФАО, ВОЗ и Организация Объединенных Наций являются главным образом организациями "пользователей". Развитие технической и административной инфраструктур в рамках своих соответствующих полномочий является общей задачей всех вышеперечисленных организаций. В специальной области освоения и рационального использования водных ресурсов международных рек прибрежными странами проявляли большой интерес Организация Объединенных Наций и ФАО.

Две другие организации также в некоторой степени связаны с водными ресурсами, а именно: МОТ и ЮНИДО, причем первая из них связана с профессиональной подготовкой в области техники использования водных ресурсов, а последняя связана с промышленным использованием воды. В настоящее время их интересы являются довольно периферийными, но могут увеличиться в значительной степени в будущем.

14. Определяя в общем плане основные направления в деятельности различных учреждений ООН, можно добавить, что классификации их деятельности в отношении водных ресурсов не существует и она, видимо, невозможна или нежелательна. В качестве подчиненной задачи те, кто заинтересован в первую очередь в использовании воды, практически распространили свою деятельность на вопросы, связанные с обзором, учетом, классификацией и оценкой и *vice versa*. Это явилось отчасти результатом исторического развития, приводя к дублированию деятельности различных организаций и к подведомственным трудностям и в некоторой степени к нездоровой конкуренции между заинтересованными организациями, принося ущерб интересам развивающихся стран.

Методология

15. Среди заинтересованных организаций был распространен вопросник. От всех организаций, к которым обратились, были получены ответы, содержащие подробную информацию по этой теме. В тех случаях, когда это было необходимо, запрашивалась дополнительная информация, которая была представлена. Использовались возможности личных бесед с ответственными официальными лицами из организаций и с некоторыми видными экспертами не из организаций системы Организации Объединенных Наций. Ввиду ограниченности во времени и необходимости экономии не представилось возможности посетить важные пограничные и региональные проекты мультидисциплинарного характера в этой области, но в процессе инспекционных поездок в других целях инспектор использовал возможность познакомиться с некоторыми такими проектами. Он также использовал возможность обсуждения проблем координации, порождаемых мультидисциплинарными проектами в области водных ресурсов, с некоторыми постоянными представителями ПРООН. Соответствующие части проекта доклада были разосланы заинтересованным организациям для получения комментариев.

16. Соответствующим организациям системы ООН и многим другим организациям выражается большая признательность за оказанную помощь.

ГЛАВА II

ОБЩИЙ ОБЗОР ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И КООРДИНАЦИИ СРЕДИ ОРГАНИЗАЦИЙ ООН

Успехи в деятельности по освоению водных ресурсов

17. Расходы ПРООН на проекты, специально связанные с водными ресурсами, достигли за 1959–1970 годы 91,6 млн. долларов США, из которых 77,8 млн. долл. было потрачено через посредство учреждений ФАО, 12 млн. – через посредство учреждений Организации Объединенных Наций и 1,8 млн. – через посредство учреждений ЮНЕСКО. Расходы ПРООН на проекты, связанные с водными ресурсами, составили 7,3% общих расходов ПРООН. 20% общих расходов ПРООН через ФАО пошли на водные ресурсы*. Очевидно, что в количественном отношении работа, проделанная организациями системы ООН в области водных ресурсов, сводится к впечатляющей величине. Конечно, трудно быть уверенным в том, что каждый раздел или пункт деятельности, будь то семинары, публикации, обзоры, исследования и научные работы или отдельные проекты по технической помощи, оказали желательное влияние на ускорение развития государств-членов. В конечном итоге именно последние могут лучше всего судить об этом.

18. Однако без сомнения можно сказать, что деятельность системы Организации Объединенных Наций в области водных ресурсов содействовала:

осознанию государствами-членами важности интегрального подхода к водным ресурсам, стимулируя во многих случаях создание центрального органа или другого соответствующего механизма по водным ресурсам, в обязанности которого входила бы общая координация действий в области водных ресурсов;

подготовке квалифицированного персонала с необходимыми знаниями различных аспектов проблем водных ресурсов;

учреждению институтов для подготовки э.спертов и специалистов на различных уровнях;

распространению технической информации на региональной и международной основах по вопросу о водных ресурсах и их освоении;

содействию исследованиям по проблемам водных ресурсов путем учреждения новых научно-исследовательских институтов и справочных центров в различных районах и путем усиления эффективности уже существующих институтов с помощью различного рода проектов по технической помощи.

Недостатки

19. Хотя деятельность каждой организации в системе Организации Объединенных Наций, связанная с проблемами водных ресурсов, в рамках полномочий является в целом впечатляющей, нельзя игнорировать определенные недостатки. Среди них можно упомянуть такой, что каждая организация действует более или менее независимо, ориентируясь на собственный круг проблем. У каждой организации есть своя собственная концепция компетенции,

* Это в дополнение к расходам, финансируемым из регулярных бюджетов заинтересованных организаций, которые были относительно небольшими, за исключением ВОЗ, большая часть расходов которой на водные ресурсы финансировалась из ее регулярного бюджета.

ответственности и очередности, основанная на самой широкой интерпретации и применении своих полномочий. Без сомнения, организации предпринимали попытки сотрудничать друг с другом на двусторонней основе и в некоторых случаях на многосторонней основе. Однако эти усилия носили экспериментальный характер и в целом были неэффективными. Все еще отсутствует общий и интегральный подход системы Организации Объединенных Наций в целом к проблемам освоения водных ресурсов*.

20. Каждая организация стремится действовать, не всегда учитывая что делают другие организации системы Организации Объединенных Наций, или иные аспекты в отношении других организаций. В результате существуют области, в которых действуют несколько учреждений, дублирующих работу, чего зачастую можно избежать. Можно привести типичный, но ни в коем случае не единственный пример - запрос правительства Судана в связи с его кампанией "освобождение от жажды" Генеральному Секретарю Организации Объединенных Наций в феврале 1970 года с целью получения международной помощи при планировании строительства, проведении и поддержании проектов по освоению водных ресурсов в сельской местности. Подобные запросы были направлены в ВОЗ, ФАО и ЮНЕСКО. Региональный советник ВОЗ по вопросам здравоохранения, связанным с окружающей средой (коммунальное водоснабжение для восточной части бассейна Средиземного моря), посетил Судан с 4 по 12 марта. Консультант по подземным водам, Отдел земных и водных ресурсов ФАО, - с 13 по 18 марта; специалист ЮНЕСКО по программе находился в Найроби в течение пяти дней в мае 1970 года и советник Организации Объединенных Наций также посетил Судан в течение одиннадцати дней, с 5 по 16 июня 1970 года. Эти эксперты в первую очередь рассматривали проблему водных ресурсов в Судане с точки зрения их соответствующих организаций. Отсутствовали консультации этих экспертов друг с другом как перед визитами, так и после них. Возможно, если бы этот запрос был направлен Постоянному представителю, то такого рода некоординированных действий можно было бы избежать. Поскольку эти действия совершались каждой заинтересованной организацией отдельно и без взаимных консультаций, хотя и весьма быстро, Постоянный представитель был не в состоянии проводить координирующую работу.

21. В подобном случае, когда присутствуют многодисциплинарные аспекты освоения водных ресурсов, заинтересованным организациям следовало бы проконсультироваться друг с другом и с ПРООН с тем, чтобы можно было послать многодисциплинарную группу с целью оценки различных возможностей и установления очередности среди видов помощи, которая могла бы предоставляться организациями для содействия кампаниям "освобождение от жажды", на основе интегрального подхода и учета двусторонних источников помощи при освоении водных ресурсов в Судане.

* Общий и интегральный подход означает подход, когда учитываются все аспекты освоения водных ресурсов, включая сбалансированное и наиболее эффективное использование воды в различных целях на рациональной и научной основе и с должным учетом очередности экономических и социальных аспектов, а также сохранения водных ресурсов и предотвращения загрязнения воды.

22. Государства-члены часто высказывались относительно несвязанного развития программ. В резолюции 2188 (XXI) Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций описывалась работа системы Организации Объединенных Наций в экономической и социальной областях как "развивавшаяся на протяжении свыше двадцати лет на основе не имеющих непосредственного к ней отношения предложений, а не в соответствии с согласованным планом", таким образом, создавая ситуации, которые "подорвали не только способность Экономического и Социального Совета координировать деятельность учреждений системы Организации Объединенных Наций в этих областях, но также и способность государств-членов организации извлекать пользу из этой деятельности". Расширенный Комитет по программе и координации в своем докладе (E/4748) отмечал, что отдельные программы подготавливались и утверждались так, как будто они были абсолютно несвязанными.

23. Консультативный комитет по применению достижений науки и техники в целях развития в своем докладе ЭКОСОС относительно будущих организационных мероприятий в отношении науки и техники (E/4727, датированном 26.5.70) также обратил внимание на опасность дублирования. Он отмечал, что "наука и техника уже не рассматриваются как предмет, который можно передать на изучение тому или иному конкретному учреждению, а что их стали рассматривать в качестве одного из средств действий, применяемого практически ко всей экономической и социальной деятельности. В самом деле, потребность в научных и технических консультациях возрастала во всех компонентах системы учреждений Организации Объединенных Наций по мере появления вопросов нового комплексного характера, требующих согласованного подхода и действий" По проблемам координации Комитет выразил мнение что: "На фоне этих новых явлений особенно заметно выступает возросшее противоречие между аппаратом и потребностями, и очевидно то, что наука и техника развивались более быстрыми темпами, чем традиционные методы программирования, составления бюджетов и координации деятельности в системе Организации Объединенных Наций. Поэтому возрастала опасность дублирования деятельности, причем часто в результате самопроизвольной и неконтрольной разработки программ". Хотя эти замечания имеют общий характер, они также относятся к деятельности Организации Объединенных Наций в области водных ресурсов и к другим видам деятельности.

"Серые" области

24. Внимательное ознакомление с перечнем деятельности учреждений Организации Объединенных Наций в области водных ресурсов показало бы, что имеется множество "серых" областей, в которых существует вероятно, хотя зачастую и непреднамеренное, дублирование. Например, "подземные воды" являются вопросом, который привлекает серьезное и пристальное внимание многих организаций. Поскольку определение местонахождения подземных водоносных слоев весьма часто приводится параллельно с разработкой полезных ископаемых (что входит в сферу деятельности Организации Объединенных Наций), Организация Объединенных Наций оказала большую помощь при проведении первоначальных работ по определению местонахождения, разработке и, в некоторых случаях, по эксплуатации подземных водных ресурсов. Имеется много проектов по подземным водам, предпринятых Организацией

Объединенных Наций, - это как проекты по технической помощи, так и проекты Особого фонда; Отдел ресурсов и транспорта Секретариата ООН проводил много экспертиз весьма высокой квалификации по разведыванию грунтовых вод. ФАО проявляет большой интерес к освоению в целях ирригации ресурсов грунтовых вод либо самих по себе, либо в сочетании с ресурсами поверхностных вод. Ряд конференций ФАО дали Секретариату в этом отношении определенные полномочия, и ФАО был как участвующим, так и исполнительным учреждением в большом числе проектов по технической помощи и проектов Особого фонда, связанных с освоением ресурсов грунтовых вод. При выполнении своей задачи научной оценки и учета водных ресурсов и проявляя большой интерес к гидрологии, ЮНЕСКО также заинтересовано в грунтовых водах и имеет, к своей чести, несколько проектов, составляющих часть его программы для Международного гидрологического десятилетия. ЮНЕСКО также является участвующим и исполнительным учреждением в отношении некоторых проектов, связанных с обзором грунтовых вод. В определении "операционной гидрологии" ВМО включает грунтовые воды и она имеет несколько гидрометеорологических проектов, включая проект Особого фонда, касающихся грунтовых вод. ВОЗ проявляет очевидный интерес к грунтовым водам в связи с коммунальным водоснабжением. ЮНЕСКО, ВМО, ФАО и ООН - все проявляют интерес к учету водных ресурсов и работают в этой области. Поверхностные воды также привлекают внимание всех организаций, вовлеченных в освоение водных ресурсов.

25. ЮНЕСКО, ВМО, ВОЗ и ФАО работают в области "качества воды", соответственно с научной, гидрологической, гидрометеорологической точек зрения и с точки зрения здравоохранения, связанного с окружающей средой, а также рыболовства. Как Организация Объединенных Наций, так и ФАО действуют в области освоения водных ресурсов в целях ирригации и гидроэлектростанций и имеют большое число проектов.

26. Далее как ФАО, так и Организация Объединенных Наций осуществляют деятельность в сфере освоения бассейнов рек, режима международных рек и других связанных с этим вопросов. ЮНЕСКО, ВМО, ФАО и ВОЗ ведут работу в области, связанной с загрязнением воды.

27. ЮНЕСКО проявляет интерес к научным проблемам гидрологии, влиянию человеческой деятельности на водный цикл и к учету водных ресурсов. ВМО ведет наблюдения за движением вод и т.д. в связи со своей основной функцией предсказания погоды и организации мировой службы погоды. Сбор научных данных под эгидой ВМО и ЮНЕСКО ведется на взаимной основе и в большинстве случаев эти данные могут использоваться в целях обеих организаций. Гидрологическая информация и данные весьма важны для проектов по ирригации, электроэнергетике и других проектов и деятельности, прежде всего связанной с использованием водных ресурсов и управлением ими, и поэтому касаются ФАО, ВОЗ и Организации Объединенных Наций.

28. Эти примеры приводятся не для критики, но для того, чтобы показать, что эти явления существуют и имеют определения последствия. И будет вполне справедливо добавить, что интересы и, следовательно, деятельность организаций системы Организации Объединенных Наций в общих областях, оговоренных выше, не являются одинаковыми. Демаркационные линии существуют, которые, однако, обозначаются нечетко, либо в некоторых случаях их нельзя четко обозначить.

Последствия дублирования

29. Что касается последствий:

- зачастую существует борьба за проекты в общих вышеотмеченных областях, финансируемых за счет ПРООН и из других внебюджетных фондов;
- организации, работающие в общих областях, склонны считать деятельность друг друга своего рода "вмешательством в чужие дела", создавая нечто вроде неблагоприятной психологической обстановки, которая отрицательно влияет на сотрудничество между, по крайней мере, некоторыми организациями;
- каждая организация, естественно, стараясь наилучшим образом зарекомендовать себя, что достойно похвалы, склонна брать на себя слишком большой и слишком широкий фронт работ;
- различные виды деятельности и в особенности те, которые финансируются из регулярного бюджета заинтересованных организаций, фактически планируются изолированно. Справедливо, что организации информируют друг друга о своих программах через Комитет по водным ресурсам АКК и иногда при неофициальных консультациях. Однако отсутствует интегральный подход и совместное планирование и программирование деятельности с заинтересованными организациями;
- каждая организация содержит свой собственный персонал экспертов и консультантов в различных областях, и неизбежно, что все они - ФАО, Организация Объединенных Наций, ВМО и ЮНЕСКО содержат свой собственный штат гидрологов и специалистов по грунтовым водам^{*/}, что приводит, по крайней мере, к некоторому профилированию и растрате ресурсов.

^{*/} ФАО: 5 гидрологов, 3 гидролога и 2 специалиста по грунтовым водам;
ЮНЕСКО: 5 гидрологов, 1 гидролог, 2 гидролога по грунтовым водам (инженеры) и 1 гидрометрист; ВМО: 5 гидрологов, включая начальника отдела, 3 гидрометеоролога, включая 1 начальника отдела, 4 инженера по гидравлике. Помимо этого персонала категории специалистов, они содержат большое число консультантов на краткосрочных и долгосрочных контрактах в Центральных Учреждениях.

Координация, проводимая ЭКОСОС и его вспомогательными учреждениями

30. На данном этапе было бы уместно спросить, каким образом система Организации Объединенных Наций пыталась разрешить данную ситуацию. В соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций Экономический и Социальный Совет ответствен за координацию в международном экономическом и социальном сотрудничестве. В соответствии со статьями 57 и 63 Устава специализированные учреждения поставлены в связь с Организацией Объединенных Наций. ЭКОСОС получает доклады от специализированных учреждений, включая доклады о мерах, предпринимаемых последними с целью осуществления рекомендаций ЭКОСОС и Генеральной Ассамблеи.

31. С самого начала ЭКОСОС осознавал необходимость сотрудничества в области освоения водных ресурсов и с 1951 года принимал почти ежегодно резолюции, касающиеся этого вопроса. Резолюция 417 (XIV) от 2 июня 1952 года о "Международном сотрудничестве в вопросах контроля и использования водных ресурсов и мелиорации безводных земель" явилась во многих случаях поворотным пунктом. Это была подробная резолюция по всему вопросу водных ресурсов, и в преамбуле этой резолюции **/ выдвигались основные и фундаментальные соображения, которые в равной степени действительны в настоящее время.

32. Он обратился с просьбой к Генеральному Секретарю Организации Объединенных Наций, среди прочего, принять на себя ответственность за содействие координации в области освоения водных ресурсов, сотрудничеству между национальными властями и международными организациями, разработке основных данных по водным ресурсам, а также международному обмену информацией и опытом. К нему, далее, обратились с просьбой представлять периодические доклады о программах и деятельности в отношении водных ресурсов, осуществляемых международными организациями, с рекомендациями, по мере необходимости, в отношении лучшей координации и сбалансированного развития их деятельности. Совет принял решение продолжать

**/ "Эффективное использование и контроль над водными ресурсами имеют важное значение для экономического развития.

Оптимальное использование водных ресурсов обычно требует согласования орошения с развитием силовой энергии, регулированием разливов, навигацией и использованием их для муниципальных промышленных и прочих продуктивных целей.

Регулирование пастбищ и бассейнов стока, борьба с загрязнением воды, развитие рыболовства, улучшение сельскохозяйственных методов и промышленное развитие происходят параллельно с развитием водных ресурсов.

Различные виды деятельности международных организаций, относящихся к различным аспектам проблемы водных ресурсов, тесно связаны между собой и должны так планироваться, чтобы развитие водных ресурсов максимально содействовало общему экономическому развитию каждой страны".

рассмотрение вопроса о международном сотрудничестве в отношении освоения водных ресурсов и продолжать обращать большое внимание на работу специализированных учреждений в деле освоения безводных земель.

33. В ряде резолюций (533 (XVII), 599 (XXI), 675 (XXV), 759 (XXIX), 876 (XXIII), 1033 (XXXVII)) Совет более или менее широко рассмотрел различные аспекты этой проблемы и координации деятельности, связанной с водными ресурсами. В частности, в результате резолюции 675 (XXV), при Центральном Учреждении Организации Объединенных Наций был создан Центр по развитию водных ресурсов, для содействия координационным усилиям в целях освоения водных ресурсов.

34. В результате резолюции 1033 Центр по развитию водных ресурсов Организации Объединенных Наций перестал быть координирующим органом. С тех пор он стал обслуживать Подкомитет АКК по водным ресурсам и представлять доклады по водным ресурсам, раз в три года, ЭКОСОС.

АКК и его Подкомитет по водным ресурсам

35. Несмотря на свою озабоченность в связи с необходимостью интегрального и координированного подхода, остается, однако, тот факт, что практические результаты не соответствуют желаниям государств-членов, выраженным в различных резолюциях ЭКОСОС. Практически роль ЭКОСОС сводилась к получению, раз в три года, докладов от Центра ООН по развитию водных ресурсов и годового доклада по этому вопросу от АКК. Подкомитет по водным ресурсам последнего выполняет полезную функцию, но имеет серьезные ограничения. Он представляет собой орган, состоящий из членов персонала различных организаций, которые участвуют на паритетной и конкурентной основе, не имея права принимать решения. Это форум для обмена информацией и обсуждений деятельности друг друга и программ, что само по себе является весьма полезным. Время от времени он пытается разрешать юридические разногласия. В качестве примера последнего можно привести его рекомендации о том, что если имеется выбор между несколькими учреждениями, заинтересованными в проектах ПРООН, в качестве исполнительного учреждения следует избирать то учреждение, которое заинтересовано в конечном результате. Однако Подкомитет не выполняет функций по действительной координации. Его доклады поступают в АКК, которому он подчиняется. АКК в своих подробных докладах ЭКОСОС не в состоянии посвятить более чем одного или двух параграфов водным ресурсам.

Комитет по программе и координации

36. Весьма недавно КПК, в связи с его растущей заинтересованностью в вопросе координации, проявил интерес к освоению водных ресурсов. Он высказался относительно краткости упоминания о водных ресурсах в докладах АКК к ЭКОСОС и, в общем, о состоянии сотрудничества между организациями системы Организации Объединенных Наций в этой области. Несомненно, полномочия КПК охватывают широкую область, и координация в сфере водных ресурсов является всего лишь частью этих широких полномочий. Тем не менее его все возрастающее внимание к проблеме водных ресурсов является благоприятным явлением.

37. Другие усилия в области всеобщей координации деятельности в сфере водных ресурсов, предпринятые рядом различных органов, носили до сих пор лишь эпизодический характер. К их числу, помимо КПК и АКК, Подкомитета последнего по водным ресурсам (о котором сказано выше), относятся Консультативный комитет по применению достижений науки и техники в целях развития (ККПДНТ) и недавно образованный Комитет по природным ресурсам ЭКОСОС.

Консультативный комитет по применению достижений науки и техники в целях развития

38. Одной из функций Консультативного комитета по применению достижений науки и техники в целях развития, оговоренной в резолюции 980 A (XXXVI), является "рассматривать в тесном сотрудничестве с Административным комитетом по координации научно-технические программы и деятельность Организации Объединенных Наций и связанных с ней учреждений и рекомендовать Совету меры по их улучшению, включая определение очередности и устранение дублирования".

39. ККПДНТ, кроме всего прочего, подготовил к работе руководство "Исследование, освоение и рациональное использование естественных ресурсов развивающихся стран", которое включает краткий обзор деятельности организаций системы ООН в области водных ресурсов, но этот превосходный общий обзор не претендует на то, чтобы быть критическим обзором программ, и к тому же Комитет до сих пор еще не смог направить ЭКОСОС предложения об установлении порядка очередности работ в области водных ресурсов, относительно ликвидации дублирования и по поводу других усовершенствований, о которых высказался ЭКОСОС.

Комитет по природным ресурсам

40. Комитет по природным ресурсам только что начал свою работу. Одной из функций этого Комитета, определенной в резолюции 1535 (XLIX) ЭКОСОС от 28 июля 1970 года, является "содействие ЭКОСОС и КПК в поддержании необходимой связи между деятельностью в области природных ресурсов региональных экономических комиссий, специализированных учреждений, МАГАТЭ и других органов, выполняющих связанную с этим работу, в целях обеспечения максимальной эффективности и сотрудничества".

41. На первой сессии Комитета в 1971 году состоялось обсуждение функций и роли Комитета, но отсутствовало четкое указание, должен ли Комитет выполнять координирующую роль и в каких масштабах. На второй сессии, проведенной в январе-феврале 1972 года, Комитет определил основные положения в отношении мер по освоению природных ресурсов и в этой связи установил очередность работ и задачи в области освоения водных ресурсов. Он также указал на меры, которые необходимо принять организациям системы ООН в целях содействия развивающимся странам. В своем обзоре деятельности организаций системы ООН, который входил в один из пунктов его повестки дня, Комитет рекомендовал Генеральному Секретарю подготовить краткие доклады, охватывающие программу работы и сферы компетенции организаций и учреждений системы Организации Объединенных Наций в области водных и природных ресурсов, вместе с мнениями этих организаций и учреждений, относительно наиболее рационального распределения обязанностей между ними в этих областях.

Руководящие указания, которые по своему характеру являются указаниями широкого плана, и порядок очередности, определенный Комитетом, без сомнения будут полезны организациям системы ООН и государствам-членам. Его стремление к ясному определению компетенции и сферы деятельности и четкому распределению обязанностей между организациями и учреждениями системы ООН в области водных и других природных ресурсов является своевременным и полезным, даже если не удастся полностью избежать параллелизма при определении сфер компетенции. Однако, учитывая широкие полномочия Комитета, которые охватывают все аспекты освоения природных ресурсов, можно, мягко выражаясь, усомниться в том, сможет ли Комитет выполнять в деталях и эффективно программу координации в области водных ресурсов для всей системы Организации Объединенных Наций.

Деятельность по координации, проведенная организациями системы ООН в прошлом

42. Как отмечается в приложениях, координация в вопросах, представляющих общий интерес, проводилась различными способами, такими, как: совместные миссии или консультативные группы, представляющие две или более организаций, в частности в отношении проектов ПРООН - путем образования совместных групп или административных единиц двумя или более организациями; посредством организации мероприятий, имеющих специальный характер; и с помощью технических рабочих групп по программам МГД. Однако в сущности координация большей частью являлась неофициальной и осуществлялась путем взаимных консультаций по частным вопросам или проектам. Такая координация не была во всех случаях одинаково эффективной. Ее эффективность в большой степени зависела от личного фактора. Хотя личные отношения между ответственными сотрудниками различных организаций являются важным фактором, они во многом зависят от случайности и не могут заменить методичную систематическую координацию на основе интегрированного подхода в такой жизненно важной области, как водные ресурсы.

Координационный совет МГД

43. Примером организационного подхода к координации между специализированными учреждениями является Совет по координации для международного гидрологического десятилетия. Этот Совет был учрежден в 1964 году в соответствии с резолюцией ЮНЕСКО и цель этого заключалась в том, чтобы создать единый форум по вопросам, связанным с гидрологией. Сам Совет представляет собой правительственный орган, собирающийся один раз в год и разрабатывающий широкую программу с участием других органов Организации Объединенных Наций. ООН, ЮНЕСКО, ФАО, ВОЗ, ВМО и МАГАТЭ как организации, действующие в области водных ресурсов, имеют законное право посещать заседания Совета и участвовать в них без права голоса, однако отсутствует совместный секретариат для Совета по координации, как это отмечалось в резолюции ЭКОСОС. Хотя определенное сотрудничество предусматривается в настоящее время в соответствии с программой МГД, в других учреждениях полагают, что ЮНЕСКО пытается взять на себя основные функции в области гидрологии, которая весьма интересует также и другие организации.

Недостатки в области координации

44. Из вышеприведенного анализа видны следующие недостатки:

1. Ограничения эффективной координации ЭКОСОС и его вспомогательными учреждениями (КПК, Комитет по природным ресурсам, АКК).
2. Отсутствие общего унифицированного и интегрированного подхода к проблемам водных ресурсов среди членов организаций системы ООН – ни с теоретической, ни с практической точки зрения горизонтальные связи между заинтересованными организациями не являются соответствующими и в достаточной степени прочными.
3. Отсутствие всеобъемлющего планирования и программирования деятельности – каждая организация осуществляет деятельность индивидуально и независимо, даже в областях, где проявляется заинтересованность двух или большего числа организаций, не проводится совместного планирования и программирования.

В целях интегрированного подхода к улучшению сотрудничества

45. Предстоит рассмотреть, каким образом могут быть устранены эти трудности, как может быть осуществлен интегрированный подход к проблемам водных ресурсов и как могут быть усилены существующие организационные структуры и какие дальнейшие мероприятия необходимы.

На национальном уровне

46. Организации, объединяющие государства-члены Организации Объединенных Наций, неоднократно подчеркивали необходимость принятия правительствами мер на национальном уровне с целью выработки единого мнения в отношении освоения водных ресурсов. Многие правительства образовали департаменты, комиссии и другие органы, которые функционируют в качестве центров по планированию и координации, а также в качестве "банка данных" для разработки мер, касающихся водных ресурсов. Они отличаются по характеру в различных странах, отражая исторический подход их правительств к развитию водных ресурсов, с учетом климатических и географических условий, систем администрирования и т.д. Тогда как одни страны осуществляют централизованный контроль над водными ресурсами, другие – создали аппараты, координирующие развитие водных ресурсов или отдельные аспекты такого развития (например, грунтовые воды) в таких министерствах, как министерство сельского хозяйства, здравоохранения и т.д.

47. Хотя на национальном уровне основная ответственность лежит на правительствах, учреждения Организации Объединенных Наций могли бы оказать помощь и оказывают ее в разработке необходимой качественной оценки и инфраструктур в интегрированном планировании и программировании в области водных ресурсов в рамках системы национальных планов развития. Подобная помощь может наилучшим образом быть оказана, как это и делается в настоящее время во многих случаях, по просьбе правительств представителями учреждения,

действующими под руководством местных представителей ПРООН, а в некоторых случаях группами советников или миссиями по оказанию помощи в развитии, направляемыми под руководством ПРООН. К последнему виду деятельности следует, когда это необходимо, прибегать чаще; а в тех случаях, когда какая-либо программа страны включает значительный раздел по развитию водных ресурсов, такие группы или миссии должны иметь в своем составе экспертов, конкретно специализирующихся в этой области. Необходимо не только обеспечить координацию в планировании и программировании в отношении проектов, касающихся водных ресурсов, но желательно также обеспечить координирование деятельности между международными организациями в ходе выполнения ими программ многоотраслевого характера, ибо оно, как показывают наблюдения в этой области, за редким исключением отсутствует. Как центральные учреждения ПРООН, так и местные представители должны сыграть свою роль в этой области. Этот вопрос будет подвергнут дальнейшему рассмотрению, когда речь пойдет о роли ПРООН.

На международном уровне Региональный подход к освоению водных ресурсов

48. Не вызывает удивления то, что ряд наиболее впечатляющих и успешных проектов по развитию водных ресурсов, в которых принимают участие учреждения Организации Объединенных Наций, — это проекты региональных бассейнов рек, охватывающие большое количество стран, в освоении которых принимают участие и сотрудничают некоторые организации Организации Объединенных Наций. Региональные экономические комиссии стали важными центрами регионального сотрудничества в области водных ресурсов, борьбы с паводками, загрязнением и т.д.

49. С точки зрения практических мер вопрос развития водных ресурсов часто предоставляет хорошие возможности для интегрированного подхода на региональной основе. Факторы географического и климатического характера, а также факторы, связанные с контролем рек, озер и других водных ресурсов, часто вынуждают прибегать к региональному или субрегиональному подходу. Для различных районов или субрайонов характерны различные водные проблемы. Не только в тех обычных случаях, когда воды рек или озер омывают берега нескольких стран, но также и в других случаях необходим региональный или субрегиональный подход вместо индивидуализированного национального подхода. (Например, проблема паводков не может быть соответствующим образом решена в пределах одной страны, если в другой стране не решаются проблемы регулирования реки, эрозии почвы и отсутствия лесозащиты в тех местах, где проходит пойма данной реки).

Роль региональных экономических комиссий

50. Региональным экономическим комиссиям предстоит большой объем работы в области регионального или субрегионального развития водных ресурсов в соответствующих районах. Они находятся в исключительно благоприятном положении для проведения координированных исследований экономических факторов, оказывающих воздействие на проблемы развития водных ресурсов в своих районах; и с точки зрения их тесного взаимодействия с правительствами своих районов они могут и действуют фактически в качестве центров по развитию водных ресурсов. Поэтому в любой схеме, рассчитанной на осуществление более интегрированного подхода к водным проблемам, роль региональных экономических комиссий должна быть усилена.

51. С этой целью отделы по водным ресурсам региональных экономических комиссий должны быть усилены, равно как и связь последних с техническими, включая специализированные, учреждениями, Центральными Учреждениями Организации Объединенных Наций, ПРООН и такими важными источниками инвестирования, как региональные банки и Международный банк. В последние годы имеет место сотрудничество между региональными экономическими комиссиями и техническими учреждениями (например, ЭКВ/ВМО Объединенный орган по тайфунам /региональные комиссии/ Объединенный отдел ФАО в комиссиях Секретариата; Объединенная группа ЭКЛА/ОТС/ВМО/ПАБЗ/ВОЗ по водным ресурсам; сотрудничество между ФАО, ЮНЕСКО, ВМО и ЕКА в области организации конференций по гидрологии и гидрометеорологии для Африки, 1971 г.). Эта деятельность осуществляется в правильном направлении, и она должна получить дальнейшее развитие. Однако по-прежнему встречаются случаи, когда какое-либо специализированное учреждение планирует параллельно семинар или исследования, не консультируясь друг с другом; в одном случае имела место затянувшаяся переписка между региональной комиссией и специализированным учреждением с целью достижения соглашения о том, что комиссия должна взять на себя реализацию конкретного проекта, в отношении которого имелось решение законодательного органа этой комиссии.

52. Связь региональных экономических комиссий с Центральными Учреждениями Организации Объединенных Наций в области развития водных ресурсов, не считая бюджетного и финансового контроля и в некоторых случаях сотрудничества по проведению и подготовке семинаров и т.д. является недостаточно прочной. Несмотря на то, что Центральные Учреждения Организации Объединенных Наций сами по себе являются крупным исполнительным учреждением в отношении проектов, касающихся водных ресурсов, их связь с региональными экономическими комиссиями в этой области все больше и больше напоминает связь между такими комиссиями и специализированными учреждениями. Должна быть установлена более тесная связь и Центральные Учреждения должны во все большей степени использовать региональные экономические комиссии в качестве своих региональных органов в области водных ресурсов. Проекты, связанные с планированием и изучением законов, организационных структур и экономических факторов, воздействующих на развитие водных ресурсов в соответствующих районах, и в частности проекты, касающимися речных бассейнов, могут быть с пользой для дела вверены комиссиям. Более того, следует осуществлять тесное консультирование между Центральными Учреждениями Организации Объединенных Наций и региональными комиссиями в процессе планирования и программирования исследований, семинаров и конференций, отсутствие которого в настоящее время ощущается в такой степени, что дублирование усилий просто невозможно. Обычно, если семинар и т.д. не связаны с сугубо техническими вопросами международного значения или с большими расходами (например, опреснение), ответственность за их проведение возлагается на региональные комиссии при соответствующем контроле со стороны Центральных Учреждений Организации Объединенных Наций.

53. Что касается ПРООН, то региональные экономические комиссии должны быть максимально использованы в целях осуществления планирования и программирования развития водных ресурсов, а их опыт и компетентность в этой области - для оценок на стадии разработки или осуществления проекта. Любые многоцелевые группы, создаваемые для этого, должны включать представителя отдела по водным или естественным ресурсам соответствующей Региональной комиссии. Такой представитель Региональной комиссии, не являющийся исполнительным учреждением, может выразить объективное мнение в отношении такой оценки. Теперь, когда созданы столь мощные региональные управления при Центральном органе ПРООН, они должны установить тесные связи с региональными экономическими комиссиями в области водных ресурсов (так же как и в других областях).

Региональный центр по водным ресурсам

54. Учитывая многообразие аспектов развития водных ресурсов и, разумеется, возрастающую сложность проблем консервации, предотвращения паводков, загрязнения воды, регулирования рек с международным режимом и т.д., требующих регионального или субрегионального подхода, пришло время создать соответствующий региональный аппарат по развитию водных ресурсов.

55. Предлагается, чтобы региональные центры по развитию водных ресурсов были созданы по одному при каждой региональной экономической комиссии. Целью этих центров явилась бы организация форума с участием экспертов заинтересованных и принимающих в той или иной форме участие в развитии водных ресурсов данного района, с тем чтобы они вместе могли осуществить всестороннее и интегрированное рассмотрение вопроса и представить свои предложения ПРООН, различным заинтересованным учреждениям и правительствам стран данного района. Вопросы сохранения водных ресурсов и предотвращения загрязнения воды должны явиться предметом особого внимания Центра.

Центр может состоять из:

- a) экспертов из различных учреждений Организации Объединенных Наций, связанных с вопросом освоения водных ресурсов, а именно из центральных учреждений Организации Объединенных Наций, ФАО, ЮНЕСКО, ЯМО, ВОЗ, МАГАТЭ и из любых новых организаций, которые могут быть созданы после Стокгольмской конференции по окружающей среде;
- b) эксперта, представляющего региональную комиссию;
- c) представителя ПРООН;
- d) представителей МБРР и Регионального банка развития;
- e) представителя Мирового центра по водным ресурсам Организации Объединенных Наций;
- f) ряда видных экспертов, не больше десяти, из стран названных комиссий на основе географического распределения, которые будут работать в течение трех лет в личном качестве. В отдельных случаях для участия в работе могут приглашаться представители международных научных ассоциаций, связанных с водными ресурсами.

56. Региональный центр по водным ресурсам следует расположить в центральных учреждениях Региональной комиссии. Этот центр должен быть независимым органом и не являться частью Комиссии. Однако для удобства услуги секретариата должны обеспечиваться за счет Отдела по природным ресурсам или Отдела по водным ресурсам и соответствующей комиссии. Этот Центр должен финансироваться и поддерживаться ПРООН как проект специального фонда с добровольной помощью стран-членов Региональной комиссии путем предоставления фондов или персонала на основе возмещения и другими путями.

57. Центр должен предоставлять доклады Мировому центру по водным ресурсам Организации Объединенных Наций и также специализированным учреждениям Организации Объединенных Наций и другим заинтересованным органам. Его доклад также должен представляться Совету управляющих ПРООН и руководящим органам учреждений, представленных в Центре. Все учреждения, их региональные бюро и ПРООН должны полностью сотрудничать с Центром.

Функции Регионального центра по водным ресурсам:

58. Центру следует определять свои собственные функции и методы работы в рамках общих целей, о которых говорилось в предыдущих пунктах. Однако в числе важнейших функций Центра должны быть:

- a) сбор, получение и распространение информации о потребностях в воде и освоении ресурсов в этом районе;
- b) консультативные услуги, обеспечиваемые экспертами для правительств и комиссий по бассейнам рек, включая организацию специальных учебных сессий для государственных служащих;
- c) организация проектов и семинаров по обсуждению технических проблем, представляющих взаимный интерес;
- d) рекомендации относительно определения очередности работ и рассмотрения проблем освоения водных ресурсов, оказывающих влияние на данный район;
- e) обзор программ по странам и региональных программ по водным ресурсам в данном районе.

Координация на международном уровне

59. В дополнение к интегрированному подходу, как на национальном так и на региональном уровнях, как указано в предыдущих пунктах, вопрос освоения водных ресурсов, учитывая его важность для всего мира, также следует рассматривать в мировом масштабе.

60. Теоретически и логически можно выдвигать доводы за создание одного органа по водным ресурсам, выполняющего все те функции, которые в настоящее время выполняются несколькими учреждениями Организации Объединенных Наций. Однако водные ресурсы включены в такое большое число различных видов деятельности, что просто невозможно и даже нежелательно

иметь одну организацию, занимающуюся всем объемом водных проблем. Многие аспекты освоения водных ресурсов требуют различного технического подхода. Технические учреждения Организации Объединенных Наций к настоящему времени выполнили большой объем работ; они проводят полезную деятельность, которую было бы нежелательно, даже если бы это было практически обосновано, прекращать.

61. Однако это не означает, что существующее положение удовлетворительно и его следует сохранить. Имеется множество недостатков в организации и в подходе, которые отмечались ранее. Без сомнения, они должны быть устранены; имеется необходимость в отношении ряда организационных мероприятий, которые могли бы помочь при разработке глобального подхода.

62. Координация на всемирном уровне, в своем самом широком смысле, включает законодательную административную и техническую координацию.

Координация в законодательной области

63. На законодательном уровне ЭКОСОС должен выполнять определенную для него в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций функцию широкой координации политики. Необходимо усилить в реальных масштабах координирующую роль ЭКОСОС и его вспомогательных учреждений, а именно КПК и Комитета по природным ресурсам, и, поскольку речь идет о научных проблемах, Консультативного комитета по применению достижений науки и техники в целях развития.

Глобальная координация на административном и техническом уровнях

64. Не считая политического руководства, координация является самым важным элементом на административном и техническом уровнях. В настоящее время единственным аппаратом для такой всеобщей координации является подкомитет по водным ресурсам АКК, который, как отмечалось ранее, провел большой объем работы, но не смог достигнуть должного успеха. Большая часть из тех, с кем я обменялся мнениями по этому вопросу, будь то сотрудники организаций, связанных с освоением водных ресурсов, либо просто специалисты в области водных ресурсов, соглашались с необходимостью какого-то нового центрального руководящего аппарата в области водных ресурсов. По поводу деталей нового аппарата, его характера и функций единство мнений отсутствует. Некоторые считают, что это должна быть своего рода форма хранения (в виде "банка") не только информации, но и всех программ, осуществляемых любой организацией системы Организации Объединенных Наций, в области водных ресурсов. Другие склонны отвести ему лишь небольшую консультативную роль. Все согласны с тем, что проводится слишком много отдельных и некоординированных действий или, проще говоря, имеется слишком много хозяев в области водных ресурсов и следует что-то предпринять для наведения порядка в многообразной деятельности органов системы Организации Объединенных Наций, которые зачастую способствуют возникновению хаоса.

Характер аппарата глобальной координации

65. Пришло время рассмотреть вопрос создания аппарата для общей глобальной координации и интегрированного подхода к технической стороне водных проблем. Однако дать точный ответ на вопрос, каков должен быть характер аппарата, не просто, и действовать нужно весьма осторожно. Необходимо должным образом учитывать развитие деятельности Организации Объединенных Наций в области водных ресурсов в историческом плане и нынешнюю обстановку, когда ряд учреждений Организации Объединенных Наций действует автономно, и их деятельность приобрела значительный размах.

66. Для начала было бы лучше всего рассмотреть, каким не должен быть какой-либо новый орган:

он не должен вмешиваться в функции и инициативу различных учреждений, действующих в области водных ресурсов, или посягать на их автономию;

он не должен быть оперативным или исполнительным учреждением;

он не должен быть еще одним специализированным учреждением или чем-либо подобным специализированному учреждению;

он не должен являться составной частью каких-либо конкретных учреждений, включая Организацию Объединенных Наций, которая в настоящее время действует как исполнительное учреждение; самостоятельность придаст ему необходимую объективность и беспристрастность;

расходы по его содержанию не должны быть слишком высокими;

он не должен быть слишком большим: во всяком случае для начала он должен быть небольшим, компактным, объективным и не иметь никаких оперативных функций.

Новый международный орган - полномочия и функции

67. В свете вышесказанных соображений функции нового органа, который мог бы быть назван Мировым центром по водным ресурсам для Организации Объединенных Наций и специализированных учреждений, в общем заключались бы в содействии интегрированному подходу к освоению водных ресурсов со стороны организаций системы Организации Объединенных Наций, и этот центр осуществлял бы контроль в этой области от имени государств-членов. Для этой цели он должен действовать как "банк" для информации научной, оперативной и т.д., имеющей международное значение в отношении водных ресурсов, и проводить комплексный обзор программ и содействовать ЭКОСОС и его вспомогательным органам, с одной стороны, и учреждениям, с другой стороны, в выполнении своих обязанностей в области координации.

68. Этот центр будет действовать как независимый орган с равноправными взаимоотношениями с Организацией Объединенных Наций в качестве оперативного и исполнительного учреждения и с другими учреждениями в системе Организации Объединенных Наций, специализирующимися по проблемам водных ресурсов. Члены его должны быть полностью независимыми. Они должны представлять собой группу, набираемую из видных ученых, руководителей, проектировщиков в области водных ресурсов, отбираемых на срок 4 года, на основе их личных качеств и опыта, учитывая потребности справедливого географического распределения,

должны утверждаться ЭКОСОС. Эксперты должны работать в личном качестве. Мировому центру по водным ресурсам должны оказывать помощь представители учреждений Организации Объединенных Наций, ПРООН и правительственных и неправительственных научных организаций, работающих в области водных ресурсов.

69. Собственно говоря, центр должен иметь под собой базу в виде резолюции ЭКОСОС, одобренной Генеральной Ассамблеей. В функциональном отношении он должен подчиняться ЭКОСОС и законодательным органам участвующих организаций, которым будут направляться его периодические доклады и любые специальные доклады. Он не должен являться частью департамента Организации Объединенных Наций по экономическим и социальным вопросам. Центр должен иметь небольшой, но эффективный секретариат, персонал которого будет набираться из организаций системы ООН, связанных с водными ресурсами, и возглавляться исполнительным секретарем с большими полномочиями, который должен являться динамичной личностью с опытом административной работы и знанием проблем водных ресурсов. Центр следует расположить в Женеве, которая является удобным местом для осуществления контактов с большинством организаций системы Организации Объединенных Наций и другими международными учреждениями, работающими в области водных проблем. Расходы на содержание центра должны быть распределены между Организацией Объединенных Наций, ЮНЕСКО, ФАО, ВОЗ, ВМО и МАГАТЭ на равноправной основе.

70. Функции такого органа будут развиваться по мере накопления опыта.

а) Центр не будет выполнять оперативные и исполнительные функции. Однако он будет давать консультации ЭКОСОС и участвующим организациям по вопросам составления и координации программ в области водных ресурсов.

б) В центр будет поступать информация от различных организаций системы Организации Объединенных Наций относительно всех их программ и видов деятельности. Сюда войдет информация по гидрологическим и другим научным аспектам освоения водных ресурсов, по предотвращению загрязнения воды, по освоению водных ресурсов во всей стране и регионах и по проблемам управления водными ресурсами. Он должен быть в состоянии делать критический обзор всей этой информации на основе интегрированного подхода, и результаты этого обзора будут передаваться в секретариаты организаций и в органы, определяющие политику, и серьезно ими учитываться. Вполне очевидно, что этот обзор должен быть беспристрастным и объективным.

с) Всем учреждениям Организации Объединенных Наций, связанным с водными ресурсами, включая ПРООН, следует, в соответствии с резолюциями их соответствующих органов, предлагать обращаться в центр за консультациями, получать его замечания по предложенным ими программам и видам деятельности в области водных ресурсов и принимать к сведению эти замечания до завершения своих программ.

d) Центр будет уполномочен организовывать семинары, симпозиумы, группы по изучению и т.д. по широким аспектам политики в области водных ресурсов и, в частности, по мультидисциплинарным аспектам. В этих целях он должен иметь полномочия запрашивать помощь всех организаций системы Организации Объединенных Наций, осуществляющих деятельность в области водных ресурсов. Однако не исключается проведение семинаров и т.д. (без дублирования) соответствующими организациями Организации Объединенных Наций по вопросам, непосредственно относящимся к их областям деятельности, при условии, что они являются частью программ, утвержденных советами управляющих этих организаций после их рассмотрения Мировым центром по водным ресурсам.

e) Центр может запрашивать научные консультации по проблемам, связанным с водными ресурсами, от Консультативного комитета по применению достижений науки и техники в целях развития или может для этого самостоятельно созвать заседание научных экспертов. Центр будет принимать участие в любом обзоре программ деятельности организаций системы ООН по научным и техническим проектам, связанным с водными ресурсами.

f) Центр будет ежегодно или раз в два года представлять доклады ЭКОСОС и законодательным органам заинтересованных организаций.

Мероприятия по сотрудничеству между организациями системы Организации Объединенных Наций

71. Как уже было указано, эти мероприятия относятся к областям деятельности по различным аспектам освоения водных ресурсов, в которой заинтересованы две или более организаций системы Организации Объединенных Наций и в которых они работают с некоторым неизбежным параллелизмом и дублированием.

72. В идеальном варианте одна организация должна отвечать за один из аспектов освоения водных ресурсов и к этой конкретной организации должны обращаться за консультациями по вопросам планирования и использования водных ресурсов в тех случаях, когда в какой-либо программе имеется элемент, относящийся к этому аспекту освоения водных ресурсов. Логически могут высказываться мнения, что практическая работа по исследованию грунтовых вод, будь то сам проект или часть проекта, должна быть поручена Организации Объединенных Наций, которая на протяжении многих лет приобрела большой опыт в этой области, и имеет квалифицированный персонал в Центральном Учреждении. Однако аспекты разветвления и взаимной связи в вопросах освоения водных ресурсов настолько широки и разнообразны, что можно в этой связи усомниться, стоит ли слишком упрощать вопрос и предлагать вполне определенное разделение. Все, что можно сказать по этому вопросу, это то, что конкретный опыт, приобретенный различными организациями системы Организации Объединенных Наций в течение ряда лет по различным аспектам освоения водных ресурсов, следует использовать в максимально возможной степени. Проведение любых консультаций и набор экспертов или консультантов должны осуществляться наиболее компетентной в данной области организацией или проводиться по ее рекомендации. Это может также свести к минимуму дублирование персонала экспертов в центральных учреждениях различных организаций.

Укрепление горизонтальных связей между организациями

73. В области ресурсов имеются некоторые вопросы, которые входят исключительно в рамки компетенции отдельных организаций. Однако большая их часть имеет междисциплинарные аспекты. Возможно, из этого можно заключить, что, как ни в какой другой области, здесь необходимо усиливать горизонтальные связи между организациями. Уже было положено начало и в последние годы были приложены значительные усилия в направлении взаимного сотрудничества, но, уже отмечалось, недочеты все еще имеются. В конечном итоге именно действительные масштабы сотрудничества и координации между учреждениями определяют, насколько эффективно система Организации Объединенных Наций справляется с проблемами водных ресурсов.

74. ВМО определила направление, в котором можно укреплять существующие связи. В приложении к резолюции 12 VI Конгресса ВМО говорится "деятельность ВМО в области оперативной гидрологии, в том что касается влажности почвы, качества воды и грунтовых вод, следует проводить при консультациях в согласении с другими организациями системы Организации Объединенных Наций и полностью принимая во внимание осуществляемые программы МГД". Основное слово здесь - согласение. Простых консультаций недостаточно, и они не помогут устранить трения и недовольство и наладить деятельность различных организаций. Должно быть согласение. Ответом является совместное планирование и программирование.

Совместное планирование и программирование на двусторонней основе

75. За исключением весьма редких случаев, касающихся области гидрологии в рамках Международного гидрологического десятилетия, совместное планирование и программирование практически отсутствовало.

76. В первую очередь совместное планирование и программирование должно проводиться на двустороннем уровне, когда две организации непосредственно и тесно связаны с конкретным вопросом. Например, ЮНЕСКО и ВМО весьма тесно, и зачастую конкурируя друг с другом, связаны с гидрологией и с научными аспектами водных ресурсов. Им следует осуществить совместное планирование и программирование на двух- или четырехлетний период, с тем чтобы заручиться взаимной поддержкой и чтобы быть уверенными в том, что они имеют общие цели и наилучшим образом используют опыт и знания, имеющиеся у обеих организаций, причем программы, как под руководством МГД, так и вне его, составляются таким образом, чтобы избежать дублирования. В дополнение к совместному планированию и программированию должно существовать соглашение о том, что каждая организация полностью предоставляет информацию другой организации о ходе осуществления программ, о их результатах и в отношении проведения периодических совместных обзоров.

77. Такое совместное планирование и программирование должно осуществляться Объединенной рабочей группой из компетентных сотрудников обеих организаций с задачей разработки подробной программы по гидрологии и представления ^{1/} этой программы соответствующим правительственным органам - ЮНЕСКО, Координационному совету МГД и ВМО - Комиссии по гидрологии для утверждения соответственно программ ЮНЕСКО и ВМО и любых совместных программ. В случае

^{1/} Программы будут представляться после того, как по ним будут получены замечания от предложенного Мирового центра по водным ресурсам.

непримиримых разногласий в Объединенной группе исполнительные руководители организаций должны встречаться и урегулировать разногласия до того, как программа представляется в Координационный совет ИГД и в Комиссию по гидрологии.

Совместное планирование и программирование на многосторонней основе

78. В области гидрологии, помимо ЮНЕСКО, и ВМО также заняты другие организации, и необходимо иметь вторую стадию консультаций ^{1/} между всеми учреждениями, связанными с гидрологией, т.е. ЮНЕСКО, ВМО, ООН, ФАО и ВОЗ, с целью гармонизации программ в каждой организации. Объединенная группа сотрудников заинтересованных организаций должна собраться и выработать двух- или четырехлетнюю программу деятельности. Региональный центр по водным ресурсам и Мировой центр по водным ресурсам и соответствующие правительственные органы должны быть осведомлены об этих программах, а в Организации Объединенных Наций – Комитет по программе и координации и Комитет по природным ресурсам, и в случае других учреждений – их соответствующий орган или органы.

79. Подобной процедуры следует придерживаться в случае, когда вопрос касается ресурсов грунтовых и поверхностных вод. Объединенная группа сотрудников ООН, ФАО, ВОЗ, ЮНЕСКО и ВМО должна собраться, рассмотреть программы и выработать согласованные двух- или четырехлетние программы на будущее.

80. В первую очередь предлагается ввести совместное планирование и программирование в **трех** областях, а именно: гидрология, грунтовые и поверхностные воды и сохранение и предотвращение загрязнения воды. В области гидрологии ЮНЕСКО и ВМО должны быть попеременно учреждениями-организаторами. В области грунтовых и поверхностных вод ФАО и ООН должны по очереди организовывать совместные группы по проблемам сохранения и загрязнения воды; ВОЗ может быть ответственным за организацию объединенных групп. Позднее совместное программирование может быть распространено на другие области.

81. Вышеизложенные соображения не препятствуют осуществлению и вписываются в широкие рамки "Долгосрочной программы международной гидрологии", принятой в соответствии с резолюцией 6(II) Координационного совета ИГД на его шестой сессии в июле 1970 года, для разработки которой была создана Рабочая группа экспертов, представлявших восемь стран.

82. В предложении о создании объединенных групп по планированию и программированию деятельности в области водных ресурсов нет ничего нового. В Соглашении между Организацией Объединенных Наций и специализированными учреждениями имеется оговорка по этому вопросу – "Организация Объединенных Наций и организации признают желательность, в интересах наиболее эффективного использования персонала и ресурсов, избегания в тех случаях,

^{1/} С тем чтобы свети к минимуму расходы, уже существующие возможности – совещания официальных лиц, т.е. заседания Подкомитета по водным ресурсам АКК, заседания Координационного совета ИГД и т.д. – должны использоваться для совместных консультаций, а также планирования и программирования.

где это нужно, возникновения конкуренции или дублирования работы, проводимой ООН и специализированными учреждениями", и в соглашении между некоторыми специализированными учреждениями (статья IV соглашения между ФАО и ВОЗ и статья IV соглашения между ЮНЕСКО и ВОЗ, оба заключены в 1948 году) имеется положение относительно объединенных миссий и объединенных комитетов. Вышеприведенные предложения соответствуют структуре этих соглашений.

Роль ПРООН

83. Как указано в пункте 17, ПРООН представляет значительные средства и, таким образом, делает большой вклад в помощь стран-членов системы ООН для освоения водных ресурсов. В соответствии с заявлением, представленным Комитетом по природным ресурсам (E/M/7/22), от 2 декабря 1971 года в течение периода с 1959 по 1970 год в результате осуществления проектов ПРООН в области водных ресурсов прямые капиталовложения достигли почти 393,6 млн. долл. США, а косвенные капиталовложения — 309,6 млн. долл.

84. Программы, финансируемые ПРООН, представляющие собой основную часть деятельности учреждений в области ресурсов (за исключением ВОЗ), составляются на базе запросов стран. До сих пор запросы стран делались на основе подсчетов каждой страной своих собственных потребностей и в соответствии с ее собственной концепцией развития. Очень часто запросы на проекты не основывались на всестороннем и интегрированном подходе к водным ресурсам с учетом наличных ресурсов и принципов управления ими; это, в частности, проявляется в тех случаях, когда в правительстве отсутствует плановый механизм, занимающийся общим перспективным планированием. В результате, система подхода от проекта к проекту, основанная на запросе страны, не способствовала общему и интегрированному пониманию проблем водных ресурсов как национальных, так и региональных и глобальных. Решение ПРООН перейти на довольно долгосрочное программирование по странам в сочетании с национальными планами развития страны, видимо, далеко-далеко не сразу сможет исправить положение, а замена запросов стран докладами о проектах будет способствовать такому подходу.

85. Тем не менее существует опасность, что метод программирования по странам, принятый ПРООН, может воспрепятствовать более широкому региональному или субрегиональному рассмотрению проблем. ПРООН, конечно, понимает важность региональных программ в области водных ресурсов и осуществляет многоцелевые проекты речных бассейнов. Однако для осуществления необходимых корректив, видимо, требуется установить более тесные связи между региональными экономическими комиссиями и ПРООН; а механизм и экспертизу, а также и опыт Комиссии следует эффективно включить в процесс программирования по странам, субрегионам и регионам. В предыдущем пункте было сделано предложение о создании региональных центров водных ресурсов, в которых ПРООН должна принять активное участие, а также использовать региональные экономические комиссии при предварительной оценке проектов или использовать по водным проектам мультидисциплинарного характера консультативные группы, которые могут оказать помощь при решении этой проблемы.

В настоящий момент, когда центральные учреждения ООН были реорганизованы по принципу регионов и располагают надежными региональными бюро, установление более эффективных связей между ПРООН и региональными комиссиями является одновременно логичным и желательным. Я хотел бы повторить предложение, сделанное в докладе ОИГ по ЭКАДВ (JIU/REP/69/6) о том, чтобы ПРООН назначила сотрудников по связи с экономическими комиссиями, имеющих более высокую должность и работающих на полной ставке.

86. Поскольку ПРООН наделена полномочиями казначея, она может обеспечить, чтобы финансируемые ею проекты развития водных ресурсов основывались на разумных принципах управления водными ресурсами и интегрированном подходе к развитию водных ресурсов. Организация может и должна настаивать на совместном планировании и программировании в районах, представляющих общий интерес, прежде чем принять решение о проекте или выбрать исполнительное учреждение.

87. Настоящая практика сводится к тому, что ПРООН, после таких предварительных оценок проектов и консультаций с правительствами, которые считаются необходимыми, утверждает проекты и поручает их исполнение специализированному учреждению или МАГАТЭ или Международному банку, в зависимости от конкретных обстоятельств, основываясь на том принципе, что исполнительным учреждением должно быть учреждение, заинтересованное в конечных результатах проекта. Этот принцип очень удобен на практике, однако он страдает некоторыми недостатками. Прежде всего, при осуществлении мультидисциплинарных проектов в отношении водных ресурсов часто не просто выбрать, какое именно учреждение заинтересовано в конечных результатах, претензии нескольких учреждений более или менее балансируют друг друга. Во-вторых, он препятствует любой дальнейшей инициативе или интересу со стороны какого-либо другого учреждения, и, в результате, сотрудничество между учреждениями в ходе выполнения проектов, особенно когда последние носят мультидисциплинарный характер, сокращается до минимума. И в-третьих, ПРООН обычно не очень склонна к участию других учреждений, если исполнение уже доверено определенному учреждению.

88. Иногда ПРООН проводит практику назначения в плане деятельности исполнительного учреждения "в ассоциации" с другим учреждением. Однако этого недостаточно, и исследования, проведенные в отношении двух таких проектов, показали, что на практике ассоциация остается лишь на бумаге. Концепция ассоциированного учреждения заслуживает внимания, однако требует уточнения и проверки на практике. Постоянный представитель ПРООН должен нести ответственность за координацию и обеспечение эффективного сотрудничества в отношении утвержденных ПРООН проектов в этой области. План деятельности

должен по возможности подробно указывать на функции и ответственность ассоциированного учреждения и роль постоянного представителя, а также координацию функций исполнительного учреждения и ассоциированных организаций */.

89. Необходимо рассмотреть старые концепции и перейти к новым. В широких и сложных мультидисциплинарных проектах по водным ресурсам новыми направлениями могут быть: а) разбивка проектов на различные устанавливаемые компоненты и дисциплины, поручая их различным учреждениям в соответствии с компетенцией исполнительных учреждений или вспомогательных исполнительных учреждений или субподрядчиков **/, при этом исполнительными учреждениями назначаются учреждения, наиболее заинтересованные в конечных результатах проекта; б) назначение двух или более учреждений в качестве совместных учреждений-исполнителей, при этом один из них является координатором; с) уточнение роли организации, ассоциированной с исполнительным учреждением (см. предыдущий пункт).

90. Проекты освоения водных ресурсов носят такой характер, что эксперименты в различных направлениях необходимы и оправданы. Я не предвижу большого числа трудностей при реализации на практике концепций совместного исполнения проектов. Психологическое преимущество ассоциаций двух или более учреждений на взаимной и равноправной основе принесет значительные результаты. И поскольку учреждения и ПРООН отступили от привычного образа мышления, дальнейшее расширение существующей практики в этом и в других направлениях, указанных выше, должно осуществляться на практике.

*/ В конечном оценочном докладе постоянного представителя о Специальном фонде на осуществление проекта по изучению грунтовых вод в стране, находящейся на достаточно высоком уровне развития, исполнительным учреждением которого является Организация Объединенных Наций в сотрудничестве с ФАО, было отмечено, что "ФАО, которая является ассоциированным учреждением для работы с ООН при осуществлении данного проекта, практически не оказала никакой помощи". Возможно, более четкое представление о соответствующих сферах ответственности ООН и ФАО при осуществлении этого проекта свело бы до минимума эту проблему. При осуществлении данного конкретного проекта в плане деятельности, помимо назначения "Организации Объединенных Наций в сотрудничестве с ФАО" как участвующего и исполняющего органа, ничего не сказано о том, как, когда и на каких стадиях должно на практике осуществляться такое сотрудничество. Действительно, одним из компонентов этого конкретного проекта, который должен был дать оценку "потенциала освоения грунтовых вод" конкретного района, является изучение сельскохозяйственных почв и исследование проблем ирригации с целью определения методов, посредством которых расширенное использование грунтовых вод может увеличить сельскохозяйственное производство. Активное участие и помощь ФАО были бы крайне ценными для таких исследований.

**/ Ясно, что иногда, хотя и редко, ПРООН осуществляет практику субподрядов с целью выполнения проектов другими учреждениями, помимо исполнительных учреждений.

91. ПРООН не в состоянии оказать влияние на развитие интегрированного подхода к рациональному использованию водных ресурсов многими другими способами. Ранее упоминалось о необходимости в этой связи укреплять научную основу полевых проектов и научных исследований и исследовательских работ. Некоторые полевые проекты по развитию водных ресурсов не были выполнены или были выполнены недостаточно успешно, потому что они были утверждены и введены в действие при отсутствии научных данных и без соответствующих предварительных исследований. В этой связи можно сослаться на последовательность действий в области водных ресурсов, рассмотренную в главе I, пункте 8. Хотя последовательность соблюдалась не всегда скрупулезно, ПРООН может много сделать для ее соблюдения, способствуя проведению научных исследований и научных работ, собирая данные, относящиеся к учету водных ресурсов, и осуществляя исследования и научную работу во многих других областях, при подготовке полевых проектов использования водных ресурсов. Действительно, можно многое сделать для того, чтобы восполнить этот разрыв, который существует в большинстве развивающихся стран. ПРООН оказывает помощь при создании гидрологических и других институтов при подготовке технического персонала в области развития водных ресурсов. Она могла бы предусмотреть выделение средств в рамках ПРООН для научных исследований в области водных ресурсов.

Ответы на возможную критику

92. При рассмотрении предложений об улучшении координации и интегрированного подхода остались неотвеченными некоторые вопросы: а) Что произойдет с Комитетом АКК по водным ресурсам и с Центром по водным ресурсам Организации Объединенных Наций? б) Не означают ли предложения быстрого увеличения числа институтов? с) Вопрос расходов.

93. Административное сотрудничество законно относится к сфере действия АКК. Принимая во внимание, что вопросами водных ресурсов занимаются многие учреждения ООН и в связи с этим существует большое число проблем и аспектов, представляющих интерес для всех, возникает необходимость в административном сотрудничестве; и именно АКК должен обеспечить выполнение и координацию программ наиболее эффективным и экономичным образом, избегая дублирования. Для этой цели АКК имеет право создавать соответствующий механизм по межучрежденческим вопросам. Однако в связи с созданием Глобального центра водных ресурсов необходимость в Подкомитете АКК по водным ресурсам на существующей организационной основе, когда встречи происходят раз в год, отпадает. Возможно, будет достаточно созывать Подкомитет по водным ресурсам раз в два или три года.

94. Что касается Центра ООН по водным ресурсам, то его необходимо отделить от Отдела ООН по ресурсам и транспорту и соединить с секретариатом предлагаемого Мирового центра ООН по водным ресурсам. Трехгодичный доклад, который в настоящее время Центр ООН по развитию водных ресурсов должен представить ЭКОСОС и который в основном перечисляет деятельность различных организаций в области водных ресурсов, должен будет в будущем представляться ЭКОСОС Мировым центром ООН по водным ресурсам.

95. На первый взгляд эти предложения могут привести к увеличению числа организаций ООН. Автор данного исследования сам выступает против увеличения числа организаций и, тщательно взвесив все за и против, пользуется возможностью предложить создание Мирового центра по водным ресурсам и региональных центров по водным ресурсам. Несомненно, необходимо избежать быстрого увеличения числа организаций, но еще важнее попытаться преодолеть существующую в настоящее время несколько хаотическую ситуацию. Область водных ресурсов настолько сложна и важна, что появление новых органов, если они действительно существенно необходимы, вполне оправдано, и следует избегать параллельной работы и дублирования, одновременно осуществляя более эффективный координированный и интегрированный подход к проблеме развития водных ресурсов. Данные предложения стремятся уравновесить приведенные выше соображения.

96. Что касается дополнительных расходов, связанных с предложениями, сделанными в этом докладе, то трудно произвести их точную оценку. Действительно, новыми являются только предложения о создании региональных центров по водным ресурсам и Мирового центра ООН по водным ресурсам. Что касается первого предложения, то дополнительные расходы на секретариат должны быть незначительными; обслуживать Центр будут отделы водных ресурсов или природных ресурсов четырех комиссий. Необходимо убедить правительства оплачивать расходы экспертов для совещаний. Для соответствующего отдела региональных экономических комиссий может понадобиться дополнительная единица профессиональной категории Р.4 и одна единица категории общих служб. Директор Отдела должен нести функции секретаря Регионального центра по водным ресурсам. Что касается других расходов, таких, как транспортные, то представители специализированных учреждений и других организаций ООН, а также международных организаций как правительственных, так и неправительственных, будут оплачивать транспортные расходы своих собственных представителей на этом совещании.

97. Мировой центр ООН по водным ресурсам должен располагать достаточно надежным секретариатом, возглавляемым исполнительным секретарем высокого ранга и с широкими полномочиями. Все транспортные расходы представителей ООН и ее учреждений и других международных организаций, присутствующих на совещаниях, должны оплачиваться их собственными организациями, которые, путем некоторого усовершенствования структуры транспортных расходов, должны это обеспечить без дополнительных затрат. Необходимо убедить правительства оплачивать транспортные расходы и командировочные экспертам своих стран, за исключением экспертов из наименее развитых из развивающихся стран, расходы за которые несет ООН. Возникнут, конечно, дополнительные расходы на подготовку и публикацию докладов, проведение семинаров и т.д.

98. Дополнительные расходы можно сократить путем экономии за счет ликвидации заинтересованными учреждениями ООН некоторых существующих совместных групп или подгрупп и семинаров, конференций, рабочих совещаний и публикаций, поскольку предлагаемый Региональный центр водных ресурсов и Всемирный центр водных ресурсов возьмут на себя часть этих задач.

Это сэкономит значительные средства и позволит избежать дублирования и параллелизма в работе, что наблюдается в настоящее время. Периодические конференции по водным ресурсам, проводимые ЭКАДВ, и создание Центра водных ресурсов станут необязательными. Точно так же появится возможность распустить совместную группу по водным ресурсам ЭКЛА. Созданием Глобального центра отпадает необходимость проводить дорогостоящие семинары или совещания группы экспертов по вопросам глобальной политики в области водных ресурсов, подобно тем двум, которые уже были проведены (в Буэнос-Айресе и в Дельфте, Нидерланды), не принеся значительных результатов.

99. В заключение, следующая диаграмма показывает способы улучшения координации и интегрированного подхода и согласования планов и программ учреждений Организации Объединенных Наций.

ВСЕОБЩАЯ КООРДИНАЦИЯ И ИНТЕГРИРОВАННЫЙ ПОДХОД К ПРОБЛЕМЕ ВОДНЫХ РЕСУРСОВ

СОВМЕСТНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ И ПРОГРАММИРОВАНИЕ

На национальном уровне

На международном уровне

.....

Система ООН оказывает помощь
посредством

Групп консуль-
тативного пла-
нирования и
развития и
программи-
рования дея-
тельности ООН
по странам

Подготовки
техническо-
го персона-
ла по проб-
лемам разви-
тия водных
ресурсов

Содействия
подготовке
персонала и
других
институтов

Необходимо дальнейшее
укрепление и усиление
этих функций

По секторам

Совет МГТ по
координации

.....

Объединенные группы,
отделы, комитеты и
технические рабочие
группы

.....

Двустороннее и
многостороннее
объединенное и
интегрированное
планирование и
программирование
конкретных аспек-
тов развития водных
ресурсов организа-
циями ООН, занимающи-
мися водными пробле-
мами (проектируется).

По регионам

Региональные
центры водных
ресурсов
(проектируется)

.....

Укрепление роли
региональных
комиссий

Глобально

Юридический
аспект:
ЭКОСОС и вспомо-
гательные
учреждения

Технический
аспект: Все-
мирный центр
водных проблем
(проектируется)

Администра-
тивный аспект:
АКК и его под-
комитет по
водным
ресурсам

ГЛАВА III

ВЫВОДЫ

100. Хотя деятельность различных организаций системы ООН, занимающихся водными проблемами, в целом значительна, каждая организация действует более или менее самостоятельно и замкнуто на основе самой широкой интерпретации своих полномочий и не всегда полностью учитывая аспекты развития водных ресурсов, помимо тех, которые представляют для них непосредственный интерес.

Вследствие этого:

- часто возникает борьба за проекты, финансируемые ПРООН и за счет других внебюджетных средств, особенно в областях, представляющих интерес для всех, или в так называемых "размытых" областях;
- организации, работающие в областях, представляющих общий интерес, обычно склонны рассматривать деятельность другой организации как "захватническую", что нередко приводит к созданию неблагоприятной психологической атмосферы, которая влияет на взаимное сотрудничество;
- каждая организация стремится сделать как можно больше по как можно более широкому кругу вопросов, что неизбежно приводит к снижению результативности;
- отсутствуют интегрированный подход и совместное планирование и программирование деятельности соответствующими организациями;
- научные исследования, обзоры, семинары, конференции и публикации каждой организации на практике планируются изолированно;
- каждая организация содержит свой собственный штат экспертов и консультантов по различным проблемам, включая совместные проблемы, результатом чего являются до некоторой степени бесполезные затраты ресурсов, людских и материальных.

101. Хотя начиная с 1951 года ЭКОСОС проводил попытки координации, они были не очень эффективными, и, главным образом, свелись к получению трехгодичных докладов от Центра по развитию водных ресурсов ООН и годовых докладов от АКК, по которым почти не принималось никаких мер. Различные вспомогательные органы ЭКОСОС мало что смогли сделать за счет детальной координации из-за ограниченности времени и широкого круга вопросов, с которыми они имеют дело.

102. Подкомитет по водным ресурсам АКК, являясь форумом для обмена информацией и обсуждения деятельности и программы, также не выполняет функции по действительной координации.

103. Что касается координации и сотрудничества между организациями ООН inter se на исполнительном уровне, то иногда делались попытки создания таких механизмов, как совместные миссии или консультативные группы (в связи с проектами ПРООН) и совместные группы или

административные группы, создаваемые двумя и более организациями. Однако по существу координация проводилась большей частью неформально и путем личных консультаций. Такая координация иногда бывает эффективной, а иногда неэффективной, и ее эффективность зависит в значительной степени от частных факторов. Хотя личные контакты весьма важны, область освоения водных ресурсов настолько обширна и жизненно необходима, что деятельность, ограниченная личными контактами, оставляет слишком много на волю случая и не может заменить собой методическую систематическую координацию на базе общего интегрированного подхода.

104. Улучшение координации и интегрированного подхода к проблемам освоения водных ресурсов необходимы как на национальном уровне, так и на международном уровне. Хотя при решении этих проблем на национальном уровне основная ответственность лежит на правительствах, учреждения ООН могут весьма продуктивно помочь странам в приобретении опыта и создании инфраструктуры интегрированного планирования и программирования в области водных ресурсов в рамках их национальных планов развития. Необходимо и желательно также обеспечить координацию и сотрудничество международных организаций в странах, где существует большое число проектов освоения водных ресурсов или такие проекты носят многоцелевой характер. Центральные учреждения ПРООН и постоянный представитель могут многое сделать в этом плане.

105. Проблему освоения водных ресурсов, благодаря географическим и климатическим факторам, особенно удобно решать с помощью интегрированного подхода на региональном и субрегиональном уровне. Региональные экономические комиссии к чести своей уже проделали большую работу в этом отношении на региональном или субрегиональном уровне. Их роль и их связь со специализированными учреждениями и Центральными Учреждениями ООН и ПРООН тем не менее необходимо укреплять. Региональные экономические комиссии необходимо также полностью использовать в интересах регионального планирования и программирования освоения водных ресурсов, а их квалифицированные кадры и опыт в этой области следует использовать для оценки предварительных условий и условий осуществления проектов.

106. Необходимо создать четыре региональных центра по водным ресурсам – по одному в каждой региональной комиссии. Хотя логически идеальным вариантом была бы единая организация, занимающаяся вопросами освоения водных ресурсов, водные проблемы являются составной частью стольких видов деятельности и имеют столько аспектов, требующих различного рассмотрения с технической точки зрения, что нецелесообразно и даже нежелательно поручать все эти виды деятельности одной организации. Это не означает, что настоящее положение является удовлетворительным. Необходимы некоторые организационные соглашения и разграничение функций и ответственности, при этом сохранение той энергии, которая была накоплена различными организациями ООН в течение ряда лет, могло бы помочь развитию глобального подхода на основе координации и сокращению до минимума параллельной работы и дублирования.

107. Глобальная координация требует юридической, административной и технической координации. В юридическом плане ЭКОСОС должен с помощью вспомогательных органов осуществлять свои функции в соответствии с Уставом ООН, требующим широкой политики координации.
108. Глобальная координация требует также административной и технической координации, которая в настоящее время осуществляется только Подкомитетом по водным ресурсам АКК и совершенно неудовлетворительна.
109. Поэтому необходимо создание Всемирного центра ООН по водным проблемам, устав, структура и функции которого рассмотрены в главе II. Кроме того, в конечном итоге, определяющим фактором в действительности будет практическое сотрудничество и координация в этой области между учреждениями ООН, поэтому необходимо укреплять горизонтальные связи между этими организациями.
110. Решение заключается в совместном и интегрированном планировании и программировании. Простые консультации между организациями или отдельными сотрудниками недостаточны; должны быть согласованы программы, особенно в областях, представляющих совместный интерес. Вместе с тем должна быть налажена эффективная связь – которой в настоящее время нет – между сотрудниками организаций ООН относительно того, чем занимается каждый из них, и относительно опыта каждой организации.
111. Для начала такое совместное планирование и программирование должно быть введено в трех областях, а именно – в области гидрологии, ресурсов подземных вод и ресурсов поверхностных вод, предупреждения загрязнения воды. Позднее в область совместного планирования и программирования могут быть включены другие вопросы, представляющие интерес для всех.
112. Капиталовложения за счет проектов ПРООН и других организаций по освоению водных ресурсов, за исключением проектов ВОЗ, были в основном разочаровывающими. Сочетание нескольких элементов – разумного национального планирования, продуманных предынвестиционных и предпроектных обзоров и внутренних и внешних капиталовложений – весьма существенно для правильного и успешного развития.
113. Там, где еще нет подобного механизма, совершенно необходимо национальное планирование на интегрированной основе и создание министерства, департамента, органа или комиссии, наделенных полномочиями и способных придерживаться общей точки зрения в отношении развития водных ресурсов в целом или таких аспектов этой проблемы, которые могут считаться первоочередными. Система ООН должна по просьбе правительств предоставлять консультации, оказывая помощь в создании таких национальных механизмов.

114. Имея полномочия на финансирование проектов и являясь основным источником финансирования подавляющего большинства проектов по освоению водных ресурсов, осуществляемых различными организациями ООН, ПРООН играет важную роль и несет ответственность за то, чтобы в проектах учитывались разумные принципы управления водными ресурсами и развивался интегрированный подход. Это можно сделать путем а) направления тщательно подобранных многоцелевых групп экспертов для оценки различных возможностей и установления порядка очередности при оказании различных видов помощи, предоставляемой на основе интегрированного подхода, и с учетом всех возможностей двусторонней помощи; б) требования осуществления организациями совместного планирования и программирования в областях, которые представляют интерес для всех, до обращения к ПРООН с просьбой о помощи; в) разбивки проектов на различные компоненты и отрасли и распределения их между различными организациями в соответствии с их компетенцией вспомогательных учреждений или субподрядчиков, при этом учреждения, которые, как полагают, наиболее заинтересованы в конечных результатах, назначаются исполнительными учреждениями; г) назначения двух или более учреждений в качестве совместных исполнительных организаций, при этом одно из них выступает как координатор; и е) назначения одного или нескольких учреждений, ассоциированных с исполнительным учреждением, при этом способ, условия и стадии такого сотрудничества подробно рассматриваются в планах деятельности.

115. Возможность привлечения капиталов необходимо рассматривать на ранних стадиях обсуждения проекта. Современная практика начинать предынвестиционный проект или исследование о его возможных технических достоинствах, оставляя вопрос об инвестициях в целях развития исключительно на будущее, неправильна. Уже на стадии составления предварительного проекта необходима более крепкая и более эффективная связь между ПРООН и внешними финансирующими учреждениями, чем та, которая существует в настоящее время.

116. Для того чтобы обеспечить успех и максимальную полезность проекта, который она финансирует, ПРООН должна стимулировать и развивать научные исследования и сбор данных.

117. Необходимо уделить большее внимание научной стороне проблемы освоения водных ресурсов. Следует осуществлять более широкую, чем в настоящее время программу исследований и сбора научной информации. ПРООН должна выделить средства на научные исследования и развитие научно-технического потенциала стран-членов для рационального использования их водных ресурсов.

ГЛАВА IV

РЕКОМЕНДАЦИИ

118. Рекомендации, представленные на рассмотрение ЭКОСОС и законодательным органам заинтересованных организаций

1. Следует по возможности укреплять координирующую роль ЭКОСОС и его вспомогательных органов (таких, как КПК, Комитет по природным ресурсам и прочие) в отношении деятельности по освоению водных ресурсов (пункты 36, 41, 63).
2. Следует создать четыре региональных центра для исследования водных проблем, по одному в каждой региональной экономической комиссии, структуры и функции которых описаны в пунктах 55-58.
3. Следует создать Всемирный центр водных проблем Организации Объединенных Наций, структура и функции которого подробно рассмотрены в пунктах 66-70.

119. Рекомендации, требующие исполнительных/законодательных мер со стороны ряда заинтересованных организаций

1. Для лучшего осуществления интегрированного подхода к водным проблемам по сравнению с подходом, который существует в настоящее время, необходимо укрепить роль региональных экономических комиссий (пункты 40-53).

Для этой цели:

- a) отделы или группы водных ресурсов секретариатов региональных комиссий следует укрепить по мере необходимости;
- b) Центральные Учреждения Организации Объединенных Наций должны использовать региональные экономические комиссии при решении региональных проблем освоения водных ресурсов. Как правило, осуществление проектов, целью которых является развитие планирования и исследования законов, институтов и экономических факторов, связанных с освоением водных ресурсов, в частности тех, которые относятся к многонациональным проектам использования речных бассейнов, должно поручаться комиссиям; то же можно сказать о семинарах и т.д., если они не связаны с сугубо техническими вопросами глобального значения и их проведение не слишком дорого;
- c) необходимо систематическое планирование и программирование при взаимных консультациях между Центральными Учреждениями ООН и комиссиями в отношении исследований, семинаров, конференций, симпозиумов, рабочих групп и других видов деятельности в области водных ресурсов, осуществляемых Организацией Объединенных Наций. Такое совместное программирование должно охватывать двухлетний период;
- d) опыт и квалифицированные кадры комиссий необходимо использовать для проведения предпроектных, проектных и послепроектных оценок. Любые многоплановые группы экспертов, образованные для этой цели, должны иметь в своем составе эксперта по водным ресурсам из отдела или группы заинтересованного регионального секретариата;
- e) между заинтересованными специализированными учреждениями и комиссиями должна быть более эффективная связь. Каждая из них должна информировать другую о своих планах и программах деятельности в области водных ресурсов и должна консультироваться с другими во избежание параллелизма и дублирования работы;

- f) существующие тенденции к более тесному сотрудничеству между техническими организациями, связанными с водными проблемами, и комиссиями необходимо и дальше развивать путем создания совместных групп, специальных и постоянных.
2. В областях, представляющих интерес для всех организаций, связанных с проблемами воды, необходимо осуществлять совместное интегрированное планирование и программирование на двусторонней или многосторонней основе (пункты 75-82).
- a) Не следует стремиться проводить слишком большие и слишком широкие исследования. Планирование и программирование должны отвечать насущным потребностям стран-членов, и их целью должно быть рациональное использование водных ресурсов в целях развития. Такое совместное планирование и программирование должно охватывать двухлетние периоды (а по желанию, и более длительные периоды и касаться любой конкретной области деятельности). Планирование должно осуществляться совместными рабочими группами, состоящими из сотрудников заинтересованных организаций. Согласованные программы направляются во Всемирный центр водных проблем и с замечаниями последнего - техническим и руководящим органам заинтересованных организаций;
- b) такое совместное планирование и программирование двумя и более органами не нанесет никакого ущерба смешанным консультациям между всеми учреждениями, особо заинтересованными в решении водных проблем;
- c) первоначально совместное программирование можно распространить на следующие области: гидрология, подземные воды, поверхностные воды и предупреждение загрязнения воды. Впоследствии его можно расширить и на другие сферы, представляющие интерес для всех;
- d) конкретно совместное планирование и программирование в области гидрологии должно осуществляться ЮНЕСКО и ВМО; в области подземных и поверхностных вод - ООН, ЮНЕСКО, ВОЗ и ВМО; в области предупреждения загрязнения - ФАО, ВМО, ВОЗ и МАГАТЭ;
- e) ЮНЕСКО и ВМО должны созывать совещания групп совместного программирования, например, в области гидрологии, ФАО и ООН - заменять друг друга при созыве совещаний по подземным и поверхностным водам и ВОЗ - созывать совещания по предупреждению загрязнения воды.
120. Рекомендации, требующие исполнительных/законодательных мер со стороны отдельных органов

Организация Объединенных Наций

1. Настоящий Центр по развитию водных ресурсов должен быть слит с предлагаемым Всемирным центром водных проблем (пункт 94).
2. При подготовке программ Центральные Учреждения и комиссий между ООН и региональными комиссиями должны проводиться тесные и регулярные консультации (пункт 52).

ПРООН

3. ПРООН, по просьбе правительств, должна через консультативные службы оказывать помощь при укреплении механизма координации в области водных ресурсов на национальном уровне: министерство, департамент, управление или комиссия (пункт 47).
4. Региональные бюро ПРООН должны установить тесные связи с региональными экономическими комиссиями в области освоения водных ресурсов, направив в каждую Комиссию чиновника по связи; а механизм и опыт комиссий должны увязываться с процессом программирования по странам, субрегионам и регионам.
5. Следует создавать многоплановые группы экспертов (куда должны входить эксперты от региональных экономических комиссий) для оценки различных возможностей и порядка очередности и видов помощи на базе интегрированного подхода и в сочетании с существующими национальными планами развития (пункт 53).
6. Проекты многоцелевого характера следует разбивать на установленные компоненты, осуществление каждого из которых поручается наиболее компетентному в этой области учреждению, выступающему как субподрядчик, а учреждение, которое считается наиболее заинтересованным в конечных результатах проекта, назначается исполнительным координирующим учреждением (пункт 89).
7. В многоцелевых проектах, в которых два или более учреждения принимают участие на более или менее равных основаниях, можно рассмотреть возможность их назначений в соответствующих случаях в качестве совместных исполнительных учреждений, при этом одно из них выступает как координатор (пункт 90).
8. Прежде чем рассматривать проекты технической помощи в области водных ресурсов и выбирать исполнительное учреждение, ПРООН должна настаивать на совместном планировании и программировании в областях, представляющих общий интерес (пункт 86).
9. Необходимо расширить практику сотрудничества одного или более учреждений с исполнительным учреждением при осуществлении проектов, представляющих общий интерес, при этом способ и различные стадии сотрудничества подробно рассматриваются и включаются в план действий (пункт 88).
10. В тех случаях, когда при осуществлении какого-либо конкретного проекта возникает необходимость в консультативных службах, помимо тех консультативных служб, которые имеются в распоряжении исполнительного учреждения и ассоциированного учреждения (например, для изучения аспектов здравоохранения в ирригационном проекте), их участие должно быть рассмотрено заранее и включено в план деятельности (пункт 88-89).
11. Координация между исполнительным и ассоциированным учреждением и всеми прочими заинтересованными учреждениями при осуществлении какого-либо проекта должна обеспечиваться центральными учреждениями ПРООН, а в полевых условиях - под руководством постоянного представителя ПРООН (пункт 88).

12. ПРООН должна уделять большее внимание развитию научных исследований в области водных ресурсов развивающихся стран. Конкретно можно рассмотреть возможность создания для этой цели фонда в рамках ПРООН (пункт 91).
13. При создании гидрологических и прочих институтов для подготовки научных кадров и инженеров по проблемам водных ресурсов необходимо осуществлять интенсифицированную программу помощи (пункт 91).

ФАО

14. Для того чтобы проекты ФАО, имеющие отношение к использованию земли и воды, которые тесно связаны с ускоренным развитием сельского хозяйства, рыболовства, лесоводства и т.д., стимулировали максимальные капиталовложения, необходимо соответствующее рассмотрение на совместной основе технических и социально-экономических аспектов любых изменений, являющихся результатом осуществления таких проектов, при этом потенциал капиталовложений должен рассматриваться в совместной программе ФАО/МБРР или в других программах.
15. В проектах ФАО необходимо уделять значительно большее внимание проблемам сохранения и предупреждения загрязнения водной среды.

ВОЗ

16. ВОЗ должен назначить чиновников по связи с ЭКЛА и ЕЭК, как это уже сделано в отношении ЭКА и ЭКАДВ. Необходимо и дальше укреплять связи между ВОЗ и региональными экономическими комиссиями в области освоения водных ресурсов.
17. ВОЗ может рассмотреть вопрос о создании совместно с МБРР технической группы ВОЗ/МБРР, либо в центральных учреждениях, либо в одном из регионов, либо в обоих местах.
18. Следует укреплять организационную структуру ВОЗ при рассмотрении проблем загрязнения воды, с тем чтобы позволить этой организации играть определенную роль в рамках будущих организационных соглашений в этой области, которые могут явиться результатом решений Международной конференции по окружающей среде.

ЮНЕСКО

19. Исследования и научная работа ЮНЕСКО в области водных проблем должны быть более тесно связаны с практическими и неотложными потребностями стран-членов; при этом приоритет должен отдаваться потребностям развивающихся стран.
20. Следует создавать институты по подготовке научно-технических кадров в области использования водных ресурсов или подготовительные курсы, организуемые на регулярной основе в некоторых развивающихся странах. Необходимо оказывать большую помощь университетам и другим национальным институтам по гидрологии.
21. Необходимо создать институт по повышению квалификации в области гидрологии в каждом регионе, находящемся в ведении региональных экономических комиссий, а в Африке, возможно, необходимо создать два института.

22. Необходимо подготовить или ускóрить подготовку региональных и субрегиональных географических карт для Африки, Азии и Латинской Америки в сотрудничестве с заинтересованными региональными экономическими комиссиями.
23. Отдел гидрологии должен все больше брать на себя функции центра деятельности ЮНЕСКО в области водных ресурсов.
24. Для того чтобы обеспечить совместное планирование и программирование, в частности в рамках Международной декады гидрологии, ЮНЕСКО и ВМО должны по возможности наиболее четко разграничить сферы своей деятельности. ЮНЕСКО должна представлять совету по координации МДГ, а ВМО - своей Комиссии по гидрологии программы, разработанные предлагаемыми совместными группами*, после рассмотрения их предлагаемыми региональными центрами и Всемирным центром по водным проблемам и с их замечаниями.

ВМО

25. Необходимо более тщательно, чем до сих пор, разрабатывать совместные мероприятия с ЮНЕСКО в области гидрологии, при этом совместное планирование и программирование осуществляются в соответствии с описанной структурой.
26. Программы совместных мероприятий и осуществление проектов в других областях, представляющих интерес для всех, должны разрабатываться и с другими организациями, заинтересованными в вопросах гидрологии.

МАГАТЭ

27. Для того чтобы полностью использовать опыт и возможности МАГАТЭ для развития научных исследований в области освоения водных ресурсов, например при подготовке обзоров, классификаций, описаний и т.д., следует интенсифицировать программу деятельности МАГАТЭ в области освоения водных ресурсов, осуществляемой по соглашению с развивающимися странами и другими заинтересованными организациями и с помощью достаточных средств, имеющихся в распоряжении МАГАТЭ.

* См. пункт 119 "d" и "e".