

© Global Water Partnership

All rights reserved.

Перевод на русский язык впервые издается в июле 2003.
Эта публикация не может быть использована в коммерческих целях
без письменного разрешения от Global Water Partnership.

Глобальное Водное Партнерство (GWP) было основано в 1996 году по инициативе Всемирного Банка, ПРООН и Шведского Агентства Международного Развития (SIDA). GWP - это международная сеть, открытая для всех организаций или лиц, вовлеченных в управление водными ресурсами, включая правительственные агентства, агентства ООН, региональные организации, международные донорские агентства, профессиональные ассоциации, научные институты, частный сектор и НПО.

Главная цель GWP - продвижение **принципов интегрированного управления водными ресурсами**, посредством вовлечения общества в процесс принятия решений, лоббированием политической воли всех слоев общества к сотрудничеству, инициированием диалогов, которые являются ключом к устойчивому развитию вообще и в водном секторе в частности.

Одним из ключевых органов в структуре управления GWP является Технический Комитет (ТЕС). Он состоит из 12 международно-признанных профессионалов из различных стран мира. Этот комитет обеспечивает техническую и идеологическую поддержку всему партнерству, и отвечает за развитие аналитической поддержки водному сектору в мире. Технический Комитет вовлекает в свою деятельность Региональные Технические Консультативные Комитеты (РТКК) двенадцати регионов мира, являющихся членами GWP.

Настоящая публикация является одной из основополагающих работ из серии публикаций Технического Комитета GWP.

Перевод на русский язык осуществлен Сергеем Петровичем Зубковым по инициативе РТКК Центральной Азии и Кавказа.

Данная работа представляет огромный интерес для русскоговорящих специалистов-водников с точки зрения понимания передового мирового опыта в вопросах интегрированного управления водными ресурсами.

ЭФФЕКТИВНОЕ РУКОВОДСТВО ВОДОЙ

Питер Роджерс, Алан У. Холл

Предисловие от авторов (специально для русского издания)

Обширный регион, включающий Восточную Европу, Центральную Азию и Кавказ, охватывает территорию, которая обладает богатой и разнообразной культурой и длительной историей развития водных ресурсов. Например, орошаемое земледелие обеспечивает Центральную Азию экономическими благами на протяжении почти 6000 лет, но в управлении водными ресурсами имеется много проблем. Регион характеризуется иерархической командной системой руководства, что особенно проявлялось в Советский период с его централизованным командным стилем, а также с учетом традиционных национальных и культурных традиций. Регион щедро наделен хорошо подготовленными специалистами водного хозяйства, которые восприимчивы к новым требованиям времени и подходам. Указанное обстоятельство служит хорошим резервом на будущее, и мы надеемся, что данная публикация послужит стимулом для поиска профессионалами-водниками возможностей по созданию в регионе новых систем руководства применительно к управлению водными ресурсами с тем, чтобы связать в единое целое блага экономического роста с социальной справедливостью и экологической устойчивостью.

Питер Роджерс, Профессор кафедры Охраны окружающей среды и Городского планирования, Гарвардский университет, Кембридж, Массачусетс, США.

Алан У. Холл, Заведующий отделом Международного развития, Валлингфордский исследовательский институт гидрологии, Великобритания.

Выражение признательности

Настоящая работа сводит воедино деятельность, осуществленную ГВП с Межамериканским Банком Развития и Программой Развития Организации Объединенных Наций. Помощь в написании этой работы поступала от многих сторон, свой ценный вклад внесли, в частности, Маргарет Кэтли-Карлсон, Мигель Соланес, Иван Черет и Лаура Пириц. Мы также хотели бы выразить признательность за внесенный вклад со стороны, всех членов Технического Комитета ГВП, и замечания, которые сделали Тони Аллан, Луис Гарсиа, Нигхисти Гхезае, Мейке Ван Гиннекен, Бен Ламори, Питер Лайден, Джерри Присколли, Чиранжииви Шреста и Хакан Тропп. Однако ответственность за содержание работы возлагается на авторов.

ПРЕАМБУЛА

Руководство – это обеспечение эффективного осуществления социально приемлемых распределительных и распорядительных функций, и поэтому эта сфера, в значительной степени, носит политический характер. Руководство является понятием, включающим в себя гораздо большее число составляющих по сравнению с таким видом деятельности, как управление само по себе со стороны правительства; оно охватывает отношения между обществом и его правительством. Процесс руководства большей частью подразумевает посредническую роль с использованием ценностных понятий, норм поведения и там, где это возможно, силы закона. Понятие руководства, разумеется, включает в себя законы, распоряжения и институты, но оно также имеет отношение к политике и действиям правительства, к экономическим мероприятиям внутри страны, совокупности влиятельных структур, включая международные рыночные силы, частный сектор и гражданское общество. Они, в свою очередь, испытывают на себе воздействие со стороны политических систем, в рамках которых они функционируют. Национальный суверенитет, социальные ценности или политическая идеология могут оказывать сильное воздействие на попытки вносить изменения в организацию применительно к водному сектору, как это происходит, например, в случаях, когда возникают проблемы, касающиеся прав на землю и воду, или коррупции.

Цель данной работы состоит в том, чтобы представить логически последовательное всестороннее исследование такого понятия, как *руководство водой* и показать, как оно связано с управлением и развитием водных ресурсов. В течение последних нескольких лет понятие интегрированного управления водными ресурсами (ИУВР) воспринимается как средство обеспечения справедливого, экономически выгодного и экологически устойчивого управления водными ресурсами и предоставления водных услуг. Такой подход определяется ГВП как: процесс, который способствует скоординированному развитию и управлению водными, земельными и связанными с ними ресурсами с тем, чтобы максимизировать создаваемое в результате этого экономическое и социальное благополучие справедливым образом, не подвергая опасности устойчивость жизненно важных экосистем (ГВП, 2000). ИУВР требует создания новой основы, в рамках которой может возникнуть потребность во внесении существенных изменений в существующие взаимосвязи между политическими курсами, законами, распорядительными актами, институтами, гражданским обществом и потребителем-избирателем. Потенциальная способность вносить такие изменения зависит, поэтому, от перемен, происходящих в процессе руководства.

Эта работа создана ГВП в качестве части Диалога по Эффективному Руководству Водой. Она предназначена для специалистов-водников, которые все больше и больше нуждаются в ознакомлении с вопросами руководства по мере того, как они стремятся действовать за пределами водного сектора. Вопросы руководства широко обсуждаются, но, вероятно, сообщество водников с ними не знакомо; поэтому в Разделе 1 данной работы излагается современное понимание содержания процесса руководства. В разделе используются нынешние мысли Кооаймана (1993 г.), Кеохане и Острома (1995 г.), Пьере (2000 г.) и других авторов, но он не претендует на исчерпывающий анализ, и здесь не рассматриваются такие более широкие сферы «хорошего руководства», как демократия, избирательные системы и суверенитет. В Разделе 2 рассматриваются конкретные аспекты руководства водой, и в нем охвачены вопросы как управления водой в качестве природного ресурса, так и использования воды для решения социальных и производственных задач. В Разделе 3 дано несколько идей относительно того, как добиваться эффективного руководства водой, учитывая осуществление руководства и внутри, и за пределами водного сектора. Этот раздел не претендует на завершенность; на

самом деле одной из целей данной работы является стимулирование идей и решений, имеющих большее практическое значение. И, наконец, в Разделе 4 собран материал о некоторых наблюдениях относительно руководства водой, которые нужно учитывать при реформировании систем, и приведены некоторые примеры мероприятий, осуществляемых в настоящее время.

СОДЕРЖАНИЕ

1 Что такое руководство?	8
<hr/>	
2 Руководство водой	16
<hr/>	
3 Достижение эффективного руководства водой	25
<hr/>	
Некоторые заключительные замечания	33
<hr/>	
Таблица и Примеры	38
<hr/>	
Ссылки	42

1. ЧТО ТАКОЕ РУКОВОДСТВО?

Руководство – это осуществление экономических, политических и административных полномочий для управления делами страны на всех уровнях...оно включает в себе механизмы, процессы и институты, через которые граждане и группы выражают свои интересы, реализуют свои законные права, выполняют свои обязанности, и при посредничестве которых улаживают между собой свои разногласия (Программа развития Организации Объединенных Наций 2001 г.)

Руководство водой имеет отношение к ряду политических, социальных, экономических и административных систем, которые существуют для того, чтобы развивать водные ресурсы и управлять ими и предоставлять водные услуги на разных уровнях общества (Глобальное Водное Партнерство 2002 г.)

Понятие руководства связано с социальной системой правления в широком смысле, которое включает в себя, но не ограничивается суженным взглядом на *правительство* в качестве главного политического органа, принимающего решения. Единого определения руководства не имеется, и при выработке понятийного описания сути процесса руководства возникают различные подходы. Некоторые могут рассматривать руководство как процесс, занимающийся главным образом вопросами финансовой подотчетности и административной эффективности. Другие могут сосредоточиваться на более широких политических интересах, связанных с демократией, правами человека и процессами расширения круга сторон, участвующих в управлении. Имеются также и люди, которые смотрят на руководство через призму соответствия и несоответствия между политико-административной и экологической системами, или же применительно к услугам с точки зрения эксплуатации и управления. Процесс руководства уже осуществляется на практике во всех странах и стоит задача сделать его более эффективным. Чтобы добиться более эффективного руководства водой необходимо создать благоприятную обстановку, которая способствует действенным инициативам в частном и государственном секторах, а также вовлечению заинтересованных сторон в четкое формулирование потребностей.

Руководство охватывает то, каким образом осуществляется распределительная и распорядительная политика в управлении ресурсами (природными, экономическими и социальными) и в более широком смысле включает в себя официально и неофициально действующие институты¹, посредством которых реализуются властные полномочия. Новым термином, используемым в рассмотрении официальных и неофициальных институтов, является *руководство распределительного типа* (Кооайман, 1993 г.), который обсуждается ниже. Руководство полностью находится под влиянием такой ее составной части, как политика, что предполагает уравнивание различных интересов и необходимость считаться с реальной действительностью.

Хотя политика может определять повестку дня, приоритеты и видение, людям нужны системы руководства, которые вносят в политическое видение атмосферу доверия и причастности. И, наконец, должны быть созданы структуры управления, предназначенные для решения повседневных задач.

Руководство, как механизм принуждения

Необходимость коллективного действия и организации аппарата правления возникает из понимания, что без коллективного принудительного проведения в жизнь таких институтов, как права собственности, скорее всего, возникнет анархия, которая послужит

¹ Толкование институтов здесь включает в себя как официальные нормы права, установления и структуры (кодифицированы и юридически оформлены), так и неофициальные (закреплены традицией, согласием на местном уровне и не кодифицированы).

лишь превращению человеческой жизни в отвратительное, жестокое и непродолжительное существование. В мире, населенном несовершеннолетними людьми, требуется коллективное устройство общества для того, чтобы сбалансировать позитивные и негативные аспекты и предотвратить зло, причиняемое «плохими» людьми, и в равной степени дать возможность «хорошим» людям творить добро (заметим, что «хороший» и «плохой» человек может быть представлен одной и той же личностью). Существования правительства, однако, само по себе еще недостаточно. Если сделать допущение, что игроки, занимающиеся «политическими играми», такие же люди, как и их ближние, в смысле склонности к своекорыстию и честолюбию, тогда требуется вводить ограничения (в виде либо избирательной системы, конституционных, юридических или же других положений) с тем, чтобы застраховаться от использования политического процесса в эксплуататорских целях.

Кто на самом деле ответственный: модели систем правительства

Руководство может принимать разнообразные формы в зависимости от культурных и традиционных политических норм страны и действий законодательных органов и законодателей. В некоторых странах политики и бюрократический аппарат договариваются между собой по вопросам законодательства, и основное внимание концентрируется в типичных случаях на ветви исполнительной власти при едва заметной роли, отводимой выборным представителям законодательной власти. В других странах решающее значение имеет поведение парламентариев с концентрацией основного внимания на выборном национальном собрании. Для того чтобы разбираться в политическом поведении, нужно понимать, что парламентарии – это «люди, целеустремленно стремящиеся быть переизбранными на очередных выборах». Их цели состоят в том, чтобы как можно быстрее повысить благосостояние своих избирателей. Это подчеркивает необходимость в сильных системах руководства для того, чтобы удерживать блага и избегать опасностей, которые несут в себе такие краткосрочные интересы. Законодатели могут иметь дело только с ограниченной информацией, и они используют ее, специализируясь в рамках конкретных и ограниченных областей деятельности; в остальных сферах они пользуются сведениями из других источников информации (учреждения, коллеги, сети передачи данных, доклады комитетов и т.д.), к которой они по своему опыту относятся с доверием.

Одна из ключевых задач при осуществлении руководства состоит в создании основы (институциональной или управленческой), в рамках которой посторонние лица или люди с несходными интересами могут мирно дискутировать и приходиться к согласию относительно сотрудничества и координации при осуществлении своих действий. Нужно вводить в действие какую-либо форму обязательных для выполнения арбитражных решений для того, чтобы устранить непримиримые разногласия, и, в конечном счете, соответствующая структура должна находиться в составе правительственных органов и юридической системы или в рамках ООН и многосторонних соглашений на международном уровне.

От руководства зависит многое

От руководства во многом зависят экономические, социальные результаты и итоги усилий в сфере окружающей среды. В число некоторых условий необходимых для хорошего руководства входят – широкая представительность, подотчетность, участие, прозрачность, предсказуемость, способность к реагированию. Когда система руководства не отвечает этим требованиям, мы говорим о *плохом руководстве*. Плохое руководство приводит к возрастанию политического и социального риска, отказам в работе институциональных элементов, их неспособности приспособиваться к изменениям и к снижению

потенциальных возможностей справляться с общими для них проблемами. Разумеется, системам руководства следует способствовать работе, а не создавать препятствия на пути развития. Вопрос достижения правильного баланса является источником постоянных споров и его решение представляет собой развивающийся процесс, который со временем будет постоянно меняться.

Социальные аналитики в своих работах показывают, что существует сильная причинная зависимость между лучшим руководством и лучшими результатами развития, такими, как возросший доход на душу населения, снижение уровня детской смертности и повышение грамотности (Кауфман и др., 1999 г.). Уровень бедности сокращается успешнее при наличии стабильного и справедливого социального порядка, основанного на четких институциональных правилах, а также на эффективных и справедливых рынках. Эффективное руководство, таким образом, играет важную роль в снижении уровня бедности и может содействовать бедным в оказании помощи самим себе. Плохое руководство служит преградой на пути развития и причиняет вред бедным, как по экономическим, так и неэкономическим каналам, делая их более уязвимыми и неспособными адаптироваться к переменам. В результате, рынки будут слабыми и беспорядочными, сдерживая, таким образом, возможности для роста и обеспечения работой. Для того чтобы превратить плохое руководство в более эффективное руководство, нужны структурные и институциональные реформы, включая такие меры, как установление подотчетности относительно использования государственных средств, наращивание национального потенциала в интересах совершенствования процесса формулирования и реализации политического курса и механизмов принуждения. Это включает превращение процесса принятия решений и их реализации в сферу деятельности с более широким кругом представительства, где гражданское общество и частный сектор играют четкие роли с совместными зонами ответственности на основе государственно-частных партнерских отношений. Разделение труда между различными действующими субъектами и совместная ответственность, а также уравнивание отношений между властными полномочиями – все это части одного процесса, того, что определяет систему правления.

Государство и общество²

В былые времена задавался вопрос: *«может ли государство управлять обществом?»*. В прошлом, руководство имело отношение к тому, как и с какими итогами, государство управляет обществом и экономикой через политическое посредничество (Часто определялось экономической мощью), намечая цели, применяя финансово-бюджетные меры, устанавливая приоритеты и т.д. В большинстве развивающихся стран, которые обычно имеют сильное общество и слабое государство, это остается преобладающей моделью, усиливающей риск допущения ошибок в управлении ресурсами и недостатков в финансовой деятельности.

Сейчас вопрос стоит так: *«может ли общество координировать само себя и управлять собой?»* Это составляет существо *руководства распределительного типа*. Оно смотрит за координацией и различными формами официальных и неформальных видов взаимодействия между Государством и обществом, ролью гражданского общества³, и деятельностью сетей политических организаций. Оно больше сориентировано на общество и менее проявляет себя в роли «Представителя Государства», выступая в виде систем руководства, обеспечивающих баланс власти, признавая, разумеется, что политическая власть порождается, в сущности, экономическими ресурсами и

² В разделе активно использованы материалы работы «Обсуждая вопрос о руководстве» под ред. Пьерре Ж.

³ Гражданское общество может считаться состоящим из всех общецелевых неправительственных организаций, таких как профессиональные общества, профсоюзы, группы по интересам, группы по занятиям, политические партии и другие, свободно образованные клубы и ассоциации. При рассмотрении руководства водой следует использовать более широкое определение гражданского общества.

инструментами. Сегодня во многих развитых странах правительство больше не оказывают монопольного влияния на содержание процесса руководства.

В начале 21 века мы, таким образом, находимся в поиске путей обеспечения слаженности действий и подотчетности в той путанице организаций, которые действуют в рамках национальных (и международных) политических систем. Однако большинство сегодняшних институтов и правительственных систем были созданы в 19 веке с тем, чтобы управлять Государствами с гораздо более ограниченными функциями, чем сегодня. Развивающиеся страны сталкиваются с особыми проблемами, поскольку у них действуют многослойные системы – некоторые из них местного происхождения, другие привнесены извне. Не ожидается, что развивающиеся страны могут, или им даже следует, принимать у себя системы аналогичные тем, которые действуют в индустриальных странах, но существуют базовые принципы эффективного руководства, которые им нужно перенять с учетом собственных особенностей. Государству потребуется действовать быстро, чтобы разработать инфраструктуру необходимую для развития, и оно не может ждать того времени, когда будут учреждены «идеальные системы руководства». Тем не менее, любой процесс развития следует осуществлять рука об руку с такой реформой системы руководства, которая поможет придать этому развитию устойчивый характер. Нужно позаботиться, однако, о том, чтобы не ослабить уже слабое Государство.

Реальные бразды власти – от иерархических структур к передаче полномочий

Исторический контекст понятия руководства меняется во времени и в пространстве. В Европе и США, например, промышленность и капитальные вложения, поддерживаемые сильным государством, составили основу преобладающих сил, которые сформировали системы осуществления руководства. Однако традиционные основы политической власти за последние около 20 лет размылись, а институциональной силе Государства был брошен вызов. Некоторые последние изменения в обществе способствовали такому ослаблению центральной государственной власти. В число некоторых таких изменений входят:

- финансово-бюджетный кризис внутри государства (ограничения на повышение налогов);
- технологические достижения, способствующие развитию сетей организаций и их филиалов,
- процесс глобализации, включая вывод из-под влияния государства финансовых рынков и непостоянный характер капитала, что ослабляет способность Государства руководить экономикой и контролировать ее;
- более напористое проявление демократии на под-национальном уровне в городах или в полуавтономных регионах;
- чрезмерные рабочие нагрузки и ответственность, возлагаемые на меньшие по размеру правительственные бюрократические аппараты; и
- большие концентрации людей и власти в городской местности.

Иерархическое руководство: Часть процесса модернизации обычно рассматривается как эволюционное развитие политических систем, действующих по схеме «сверху вниз», иерархических систем правления с централизованной институциональной организацией к менее централизованным административным формам. Нет свидетельств тому, что чем системы более децентрализованы, тем они обязательно более эффективны по сравнению с централизованными структурами. Настоящим оценочным испытанием здесь является ответ на вопрос «*что хорошо действует в конкретной обстановке?*» Имеется, однако, осознание наличия постоянно расширяющегося разрыва между теми странами, которым удалось продвинуться в создании вспомогательной разветвленности полномочий, – или осуществления функций на таком самом низком уровне управленческой структуры, где возможно обеспечить их эффективность, – и теми странами, которые остаются централизованными и застойными. Движущие силы, вызывающие изменения, которые перечислены выше, оказывают даже более ошутимое воздействие на бедные страны по

мере того, как растут надежды на улучшение качества жизни. Растет неудовлетворенность малоэффективной, но дорогостоящей Государственной машиной, недостаточной дальновидностью руководства, слабой финансовой дисциплиной и политическим диктатом, мешающим осуществлению административных функций. Что касается руководства распределительного типа, то богатые и бедные страны все более отдаляются друг от друга. В развитых странах существуют больше механизмов установления требуемых новых систем руководства, по сравнению с менее развитыми странами. Страны испытывают насущную необходимость в организации своих собственных систем руководства путем изучения (а не имитируя) неподходящих для них моделей, примеры которых дают более богатые страны с их особым историческим и культурным прошлым.

Руководство, ведомое рынком: С завершением холодной войны в последние десятилетия 20-го века многие специалисты в западных странах предложили *рынок* в качестве средства решения проблем экономического роста, социального равенства и охраны окружающей среды. Это привело к разгосударствлению, к более активному проявлению частного сектора и изменившейся роли гражданской службы и гражданского общества. Такая институциональная реструктуризация Государства была нацелена на сокращение командно-административных функций правительства в сочетании с ростом индивидуализма (меньше коллективных решений), *частного предпринимательства и рынка*, выступавших в качестве превосходных механизмов распределения ресурсов. Модель руководства, *ведомого рынком*, является непосредственным материалом, на фоне которого мы исследуем руководство применительно к управлению водными ресурсами и предоставлению водных услуг.

Сегодня медовый месяц модели ведомой рынком, для которой характерно невмешательство *правительства в частный бизнес и торговлю* завершился, и появляются трудные вопросы. Многие рассматривают эту модель, как слишком упрощенную, (иерархические структуры не могут хорошо работать, но и рынки тоже работают не во всех ситуациях) и не отображающую более широкого круга социальных ценностей. Все больше людей стремятся разобраться в том, какие новые инструменты и новые формы обмена между Государством и обществом могут быть разработаны с тем, чтобы обеспечить политический контроль и общественную поддержку. Из такого вида анализа получили развитие предложения, касающиеся управления в рамках партнерских отношений, совместного управления, совместного руководства и руководства распределительного типа.

Руководство распределительного типа: В начале нового тысячелетия бросается вызов роли Государства, как силе, «*направляющей*» общество и «*управляющей*» им, со стороны сети сплоченных местных организаций (гражданское общество, частный сектор) и глобальных организационных сетевых структур (международные организации и НПО). Причем, эти же организации поддерживают Государство в достижении стоящих перед ним целей по развитию общества. Это ведет к возникновению динамичных взаимоотношений между различными социальными силами. Многие политики (главным образом на Западе) все больше рассматривают Государство в качестве части проблемы, а не как силу, ведущую к ее решению. Все больше раздаются призывы к возврату правительства меньшего по размеру, отказавшись от послевоенной (Второй мировой войны) идеологии, которая поддерживала сильное иерархическое централизованное Государство, проявляющее заботу о своих гражданах. Государство уже больше не верит, что оно может, действуя в одиночку, решать социальные проблемы, особенно социально-экологического характера, а частный сектор в одиночку не может взяться за решение проблем бедности и окружающей среды. Таким образом, это отражает значительное ослабление позиций *командно-административной или иерархической* модели руководства и модели руководства, *ведомой рынком*.

Несомненно, современное понятие руководства подразумевает, что официальные властные полномочия дополняются возрастающим доверием к влиятельным неформальным полномочным структурам. Например, это происходит посредством реального налаживания координации и сотрудничества между государственным и частным секторами на пользу обоим из них, а также на благо потребителя/гражданина. (Такие организации, как ГВП и международные НПО подобные Интернационалу Прозрачности являют собой пример сотрудничающих между собой структурных образований, объединенных в сети). Государству, таким образом, нужно приспособляться к новой ситуации, и в качестве институционального ответа на изменения в обстановке выступает руководство распределительного типа. Таким образом, руководство распределительного типа является эмпирическим проявлением приспособляемости Государства к своей внешней окружающей среде. Оно представляет собой концептуальное отображение координации социальных систем и конкретно роль Государства в этом процессе.

Создание современных систем руководства

В понятии современного руководства речь может идти о том, как поддерживать в рабочем состоянии потенциал «механизма управления» в мире полном внутренних (да и внешних) факторов социальной независимости. Все более сложным становится процесс выработки юридических норм (правил игры) по мере того, как общество стало наполняться *неформальными* институтами. Это приводит к распространению норм, которые подрывают правление закона в силу масштабности, сложности, стоимости самой юридической системы и к неспособности осуществлять правоохранительные функции. Во многих развивающихся странах процветают неформальные *вне-правовые* виды деятельности в качестве единственной альтернативы государственным бюрократическим органам, которые сводят на нет результаты работы (де Сото, 2000 г.).

Преодоление коррупции, несомненно, представляет собой важный аспект руководства. До недавнего времени недостаток информации и политической воли затруднял открытое обсуждение этой проблемы, которая распространена по всему миру и в равной степени относится и к государственному, и к частному сектору. Закон может, например, взяться за решение проблемы коррупции, но это тяжелый и дорогостоящий инструмент, последнее средство, которое можно применить, так как доставка людей в суд трудное и недешевое дело. При руководстве распределительного типа на решение проблем коррупции могут быть направлены возможности, создаваемые более открытой конкуренцией, более подотчетными органами власти и управления и более прозрачными процессами. Имеется много средств, которые можно использовать, не прибегая к закону, включая сокращение вмешательства государственного сектора в экономику, реформу государственных управленческих органов, либерализацию и сокращение бюрократического аппарата и справедливая оплата труда рабочих. Все эти меры могут уменьшить соблазн использования коррупционных методов. Регулятивные и контролирующие структуры, такие, как некоторые НПО, сильные независимые средства массовой информации и самоуправление (например, корпоративная социальная ответственность, кодексы поведения и т.д.) могут устанавливать общественные санкции, которые будут удерживать от коррупции всех кроме самых бессовестных лиц.

Аналогичным образом, получили распространение неподотчетные структуры гражданского общества и неправительственные организации, которые призывают к действиям, имея ограниченные взгляды, но, не неся ответственность за последствия предлагаемых ими действий. Вакуум руководства, образовавшийся из-за слабости легитимных местных органов правления, заполнился благонамеренными, но неподотчетными организациями.

Правительства часто попадают в противоречивые ролевые ситуации, когда одновременно они являются поставщиками услуг и гарантированным источником

ответственности за эти услуги. Местных структур правления часто нет в наличии или же они слабые, а организации гражданского общества не имеют юридической базы. Ключевым элементом эффективного руководства является институциональная реформа (затрагивающая как Государство, так и общественные институты) для того, чтобы передать от государства обществу как можно больше функций и демократизировать как можно больше организаций в гражданском обществе. Это означало бы продвижение к обществу с ограниченным, но сильным правительством и политизированным (добровольно) гражданским обществом, таким образом, продвигаясь от бюрократического управления по схеме «сверху вниз» к самоуправляемым объединениям, упорядоченным в соответствии с конституцией. Дублинские принципы⁴ ясно отображают эту концепцию руководства распределительного типа.

Должны создаваться системы руководства с тем, чтобы преодолеть проблемы обеспечения законности и подотчетности рыночных отношений. Этого можно достигнуть путем установления таких правил самоуправления и сетевых структур, которые обеспечивают функционирование независимой системы «сдержек и противовесов». Однако западный тип руководства часто основан на общественном устройстве, которое держится на справедливом распределении и сильном государственно-общественном контроле, что не может целиком быть применимо к условиям развивающихся стран. Системы руководства уравнивают власть и приоритеты. Правительства могут «принять решение» о том, как построить общество со *стимулами* (например, бюджеты, использующие деньги как побудительный мотив). Но им нужно принимать в расчет давление, оказываемое извне и изнутри, а также экономические силы, включая устремления и приоритеты гражданского общества, согласованные на международном уровне конвенции или декларации, децентрализацию и региональное сотрудничество, а также приоритеты доноров (для более бедных стран), макро политику (финансы и планирование) и краткосрочные политические приоритеты.

Создание систем эффективного руководства в течение многих лет является ключевым аспектом сотрудничества в сфере развития, и все основные доноры и банки развития, а также частные инвесторы все больше и больше принимают во внимание фактор руководства при оценке действенности и эффективности своих инвестиций. Тот факт, что частные инвесторы готовы платить компаниям (например, «Экономист Интеллидженс Юнит») за информацию по вопросам осуществления руководства, показывают важность проблем руководства для принимаемых ими решений. Этот процесс, однако, носит медленный характер и может вызвать чувства возмущения в связи с вмешательством во внутренние дела, нарушающим национальный суверенитет, так как обычно он сосредоточивается на самом высоком политическом уровне. Концентрируя внимание на проблемах руководства применительно конкретно к водному сектору, можно будет найти более практичные и поддающиеся управлению решения.

2. РУКОВОДСТВО ВОДОЙ

⁴ Дублинскими принципами, которые определяют принципы ИУВР, являются:

- пресная вода – это уязвимый ресурс, имеющий предел, чрезвычайно важный для поддержания жизни, развития и окружающей среды;
- развитие и управление водой должно основываться на совместном участии в этой деятельности, включая пользователей, плановиков и лиц, определяющих политику на всех уровнях;
- женщины играют центральную роль в обеспечении, управлении и защите воды;
- вода имеет экономическую ценность во всех видах водопользования, конкурирующих между собой, и она должна быть признана как экономическое благо.

За время после Дублинской конференции, состоявшейся в 1992, были поставлены важные цели на международном уровне, которые относятся к сфере руководства. В заявлении «Основа ГВП для Действий» (ГВП, 2000 г.) на Всемирном Водном Форуме в Гааге сказано, что *водный кризис часто представляет собой кризис руководства* и определено, что придание руководству водой эффективного характера составляет один из высочайших приоритетов в принятии мер. Гаагская Декларация Министров 2000 года еще раз подкрепила эту точку зрения и призвала *«руководить водой мудро с тем, чтобы обеспечить хорошее руководство, при котором управление водными ресурсами включало бы в себя вовлечение общественности и интересы всех заинтересованных сторон»*. На Боннской, 2001 года Конференции по Пресной Воде министрами рекомендовано принятие мер в трех сферах деятельности, с выделением сферы руководства водой как самого важного направления. Согласно их предложению, *«каждой стране следует иметь готовые к применению разработанные мероприятия по руководству водными делами на всех уровнях и там, где это уместно, ускорить реформы водного сектора»*. Ассамблея ООН «Миллениум 2000» подчеркнула важность сбережения ресурсов и управленческой деятельности в деле защиты нашей общей окружающей среды и призвала особенно *«прекратить неустойчивую эксплуатацию водных ресурсов, для чего разрабатывать такие стратегии управления водой на региональном, национальном и местном уровнях, которые способствуют как справедливому доступу, так и достаточному обеспечению»*. Это было подтверждено на Всемирном Саммите по Устойчивому Развитию в 2002 году, где главы государств согласовали постановку конкретной цели *подготовить к 2005 г. планы ИУВР и эффективности водопользования*. Чтобы эти планы были обоснованными, в них нужно будет обратить внимание на преобладающие системы руководства и предусмотреть необходимые реформы.

В чем существо руководства водой?

Содержание термина «руководство водой» нуждается в четком определении, так как его не сразу могут понять. Важно также установить отличительные особенности, в силу которых руководство водой становится «эффективным». ГВП дает следующее определение руководству водой:

Руководство водой имеет отношение к совокупности имеющихся политических, социальных, экономических и управленческих систем, которые предназначены для развития водных ресурсов и управления ими, а также предоставления водных услуг на различных уровнях общества.

Понятие «руководство» применительно к воде включает в себя способность разрабатывать направления государственной политики и институциональную структуру, которые социально приемлемы и мобилизуют общественные ресурсы в их поддержку. Водная политика *и процесс ее формулирования* должны иметь в качестве своей цели устойчивое развитие водных ресурсов, и для того, чтобы обеспечить эффективную реализацию принятого курса действий, в этот процесс должны быть вовлечены главные действующие субъекты/ заинтересованные стороны. Аспекты, относящиеся к понятию руководства, частично совпадают с техническими и экономическими аспектами, но процесс руководства обращает наше внимание на политические и управленческие элементы решения проблемы или использования возможности. Руководство водой представляет собой подкласс общего вопроса создания физической и институциональной инфраструктуры страны и еще более общей проблемы социального сотрудничества.

Руководство водой занимается теми политическими, социальными и экономическими организациями и институтами (отношениями между ними), которые имеют значение для развития водных ресурсов и управления ими. Роль водопользования, которое оно играет в обществе, носит сложный комплексный характер, поэтому для развития, распределения водных ресурсов и управления ими *справедливым и эффективным* образом при *обеспечении экологической устойчивости*, требуется, чтобы

прислушивались к несхожим мнениям и внимательно относились к ним при принятии решений относительно общих водных ресурсов и использования скудных финансовых и человеческих ресурсов. Руководство водой имеет отношение к функциям, соблюдению балансов и структурам применительно к водному сектору (*внутреннее руководство*). Оно включает в себя выработку общественных соглашений по правам собственности и создание структур для проведения их в жизнь и применения мер воздействия, известных как закон. Различные проявления влияния исходят также от гражданского общества и «существующего на данный момент» правительства, и они считаются частями *внешнего руководства водой*, что будет обсуждено позже. Хотя вопросы проблемные для руководства водой могут проистекать из экономической и технической сферы, движущей силой в большинстве стран является *политика*. Эффективное руководство водными ресурсами и водными услугами потребует выполнения взаимных обязательств, взятых на себя правительством и различными группами гражданского общества, особенно на местном и общинном уровнях, а также частного сектора.

Принципы и юридическая база руководства водой

Дублинские Водные Принципы определенно вводят водные ресурсы в сферу, на которую распространяются такие функции Государства, как разъяснение и сохранение системы прав собственности, а через принцип совместного участия в управлении, обеспечение имеющей ясную цель децентрализации на наиболее допустимом низком уровне. Испытывается все возрастающее давление относительно признания прав на воду и их официального оформления, что и происходит во многих странах. С официальным оформлением прав возникают сложные вопросы, касающиеся множественности заявлений о своих правах, и соблюдения баланса при распределении благ между социальными группами. Официальное оформление налагает также и обязанности, в том числе, в частности, по предотвращению загрязнения и обеспечению финансовой устойчивости. Процесс официального оформления часто носит необъективный характер, склоняясь в пользу богатых и влиятельных – тех, кто могут позволить злоупотребления и захватить права. Неофициальные «права», как они определены в силу местных исторических правил и принципов, в равной степени важны, а некорректное их официальное оформление может привести к конфликту между официальными и традиционными правами. Официальное оформление прав может быть либо ненужным или же недостаточным для обеспечения доступа к водным ресурсам. Способность защищать права в споре с конкурирующими претендентами имеет значение для придания правам смысловой значимости, независимо от того, официальные они или же нет. Важно внести ясность в вопрос о том, до какой степени процесс передачи прав служит интересам отдельных слоев или всего населения.

Водное право изменяется в широких пределах

Теоретическую базу руководства применительно к воде составляет подгруппа теорий коллективного поведения. К сожалению, ни одна, отдельно взятая теория не объясняет все ситуации. Часто обнаруживается заметная разница между континентально-европейскими и латиноамериканскими философскими подходами, а также прагматичными американо-англо-саксонскими школами научной мысли. Сравнительно четкое первоначальное разграничение прав собственности и экспериментирование с этими правами привело со временем к выработке в США гибких подходов к руководству водными ресурсами. Этот подход позволяет вносить поправки по мере изменений экономических и социальных условий, потому что при таком подходе нет стремления к созданию институтов, которые предусматривали бы все возможные случаи. Имеются также системы, являющиеся гибридом подходов Гражданского права (философского, произошло от римского права) и Общего права (прагматичного, из Британии), а также систем с другими древними корнями, существовавших на Американском континенте до открытия его Колумбом, а также в Индии и исламских странах.

Имеются также системы социальных прав и обязанностей, которые остаются традиционными и не кодифицированы, и они не обязательно менее сильные, потому что они скорее проявляются на уровне ожиданий, обусловленных культурным наследием, а не в форме письменных норм. Важным для осуществления руководства является то, как общество понимает справедливость вододеления. Однако, понятия гибкости и справедливого деления чужды многим странам, чьи системы руководства носят застывший характер и не оставляют места для понятия «разумности». Способность к приспособляемости часто отсутствует, и без принудительных санкций системы неудовлетворительного руководства отдают предпочтение сильным субъектам. Из-за этого очень трудно и даже опасно переносить методы, основанные на гибкости и прагматизме, в практику руководства многих развивающихся стран, *если только преобладающее в стране социальное устройство не сможет обеспечить применение достаточных санкций против подлецов* (Соланес, 2002 г.).

Водное право имеет дело с правами собственности

Государству отводится важная роль, которая реализуется через его главную функцию по определению прав на собственность и пользование, а также обязанностей. В современных обществах плюрализма и демократии основа государства зиждется на *огосударствлении*⁵ (термин, обозначающий переход из частной сферы в государственную сферу) дорогостоящего комплекса мониторинга и выработки политики защиты производственных фондов от их перераспределения между претендентами, предъявляющими права на собственность. Без проведения такой политики, которая называется *закон*, системы собственности никогда в своем развитии не поднимались бы выше соответствующего поведения, поддерживаемого силой. Дискуссии по вопросу прав на воду обычно концентрируют внимание на правах, которыми обладает держатель прав на собственность, и обходят стороной возникающие обязанности, возлагаемые на этого держателя относительно других членов общества, не имеющих таких прав. Наличие таких обязанностей необходимо подчеркивать в любой дискуссии о руководстве. Любая дискуссия о правах на воду должна также учитывать землепользование и собственность на землю, поскольку они часто очень тесно связаны, иногда формально через права владельца прибрежной полосы, и собственники земли могут воздействовать на водные проблемы путем внесения таких изменений в землепользование, как восстановление лесных массивов.

В число примеров различных режимов прав собственности с их сопутствующими правами и обязанностями входят следующие:

- *Открытый доступ*
Это режим, при котором нет определенной группы пользователей или владельцев и пользование выгодами доступно каждому. Личность обладает привилегией (возможность действовать, не принимая во внимание интересы других) и не имеет права (отсутствие возможности влиять на действия других) относительно использования и содержания имущества.
- *Общая собственность*
Определена группа управления, и эта группа имеет право исключать тех, кто не является членами общего фонда, и определяет правила приобретения. Те, кто не является членами, обязаны подчиняться правилам. Индивидуальные члены группы управления имеют как права, так и обязанности относительно использования и содержания имущества и, таким образом, обладает правами управлять ресурсом.
- *Частная собственность*

⁵ В некоторых странах называется национализацией

Отдельные личности владеют ресурсом и имеют право исключать других и передавать права. Они обязаны воздерживаться от общественно неприемлемых видов пользования. Другие (не владельцы) обязаны уважать решения, принятые владельцами, и рассчитывают на то, что будут иметь место только общественно приемлемые виды пользования.

- *Государственная собственность*

Государство наделено полномочиями по распоряжению водой – от имени своих граждан – личность обязана соблюдать правила пользования и доступа, которые определены контролирующим ведомством государства.

Развитие прав на водные ресурсы может начинаться с режима *открытого доступа*, но часто права присваиваются группой лиц, и ресурс приобретает характер *общей собственности*. Когда отдельные лица или группы совместно пользуются водными ресурсами на правах общей собственности, то люди вступают в связь друг с другом, которая носит социально-политический, экономический и экологический характер (Остром, 1999 г.). В объединении с общим ресурсом действия такого рода влияют на тех, кто совместно пользуется ресурсом, независимо от режима собственности, распространяющегося на данный ресурс, и с этой точки зрения руководство этим ресурсом является распределительным.

С тем, чтобы управлять ресурсом, государство склонно к приобретению большей части прав у группы, владеющей общей собственностью с тем, чтобы образовать *государственную собственность*, при которой в частном владении находится меньшая часть. На государство, после этого, ложится обязанность заботиться о том, чтобы данный ресурс использовался в национальных интересах. Вопрос о том, как государство, проводя свою политику, может сделать это честным и справедливым образом, не урезая стимулов к эффективному использованию ресурса, является ключевым в осуществлении руководства водой в начале 21 века.

Информационные сети по водной проблематике, согласование и реформа системы выработки курса действий

Как говорилось выше, одна из ключевых задач при осуществлении руководства состоит в создании основы (институциональной или управленческой), в рамках которой посторонние лица или люди с несходными интересами могут мирно дискутировать и приходить к согласию относительно сотрудничества и координации при осуществлении своих действий. Такая основа должна также сократить затраты на ведение дел при налаживании эффективного управления водой. Поэтому важную роль играют информационные сети (или партнерские образования), поскольку они могут действовать в условиях, при которых другие структуры управления не функционируют. Информационные сети тогда лучше работают, когда ими учитываются в практическом применении следующие условия и их сочетания:

- Действующие субъекты нуждаются в достоверной информации;
- Качество трудно определить и измерить;
- На предмет потребления трудно назначить цену;
- Основные достоинства - профессиональная рассудительность и компетентность;
- Чтобы удовлетворить спрос на локальные и разнообразные услуги, нужна гибкость;
- Требуется межсекторное производственное сотрудничество с вовлечением нескольких ведомств;
- Сотрудничество сталкивается с несопоставимыми организационными культурами;
- Действующие субъекты осознают достоинства стратегий сотрудничества;
- Для уменьшения неопределенности нужны долговременные взаимоотношения;

- Мониторинг и оценка подвержены высоким политическим и административным издержкам; и
- Претворение в жизнь вызывает придирки.

Сфера водных отношений соответствует почти всем этим положениям и дает хороший пример того, как взаимосвязанные объединения людей, состоящие из заинтересованных групп, (например, правительство, частный сектор и гражданское общество) могут работать лучше, чем любая иерархическая структура или рынок сам по себе. Рынки представляют собой важную сетевую структуру, которая в значительной степени зависит от информации.

При выработке предложений по внесению изменений в систему руководства водой важно понять и отличать друг от друга различные функциональные уровни управления водой: эксплуатационный, организационный и конституционный. На первом из них основное внимание уделяется водопользованию или управлению водой с конкретными целями для удовлетворения конкретных потребностей. Всегда имеется множество эксплуатационных предприятий, занимающихся водоснабжением, гидроэнергетикой, туризмом, орошением и т.д., и они могут находиться в частных или государственных руках. На организационном уровне координируется деятельность этих конкурирующих предприятий и снижается вероятность конфликта между ними, обеспечивается проведение в жизнь процессуальных норм и политики водопользования со стороны пользователей в водной системе. Этой функции отведено место в рамках государственного сектора – и она включает, например, администрацию речного бассейна и органы государственного регулирования – последним следует быть автономным (в конституционных рамках), если предполагается, что они будут действовать непредвзято. И, наконец, конституционная функция отвечает за создание благоприятных условий для реализации других функций. Она определяет направления политики и законодательство, принимая во внимание осуществление внешнего руководства и неотложные политические задачи. Во многих странах такие функции четко не определены, и часто правительства могут оказаться не в состоянии выполнять свои обязанности или не желают делать этого. В таком случае часто договариваются о проведении специальных мероприятий на уровне местных органов власти или общины. Подобные формы исполнения властных полномочий уязвимы, поскольку такая деятельность не имеет под собой достаточно официальной основы, и она может подвергнуться неблагоприятному воздействию со стороны крупных предпринимателей, а также политики, проводимой центральным правительством, и законов. Основанные на партнерском участии широкого круга субъектов и согласовании мнений подходы к реформированию систем руководства водой могут оказать помощь в укреплении местных органов правления и привнесении в официальную систему тех хороших характеристик, которые выработались при проведении таких мероприятий и снизить степень ее уязвимости.

Новые формы руководства водой

Гидро-географические границы – речной бассейн – часто дают возможность функционирования новых современных сетевых структур, осуществляющих руководство. Бассейн представляет собой закрытый регион, где имеются стимулы к тому, чтобы люди приходили к соглашению относительно систем руководства, концентрируя внимание на воде. Хотя бассейн пересекает официальные границы территорий с собственными юрисдикциями, и таким образом местные органы власти и другие правительственные структуры не обязательно работают сообща, бассейновое общество (организация или комиссия речного бассейна) могло бы потребовать от них сделать это. Таким образом, бассейновое общество может иметь специфические возможности по осуществлению руководства и свои потребности. Национальные правительства, действуя в одиночку, не в состоянии надлежащим образом распределять воду в бассейне, так как вряд ли оно

хорошо разбирается в местных интересах или приоритетах. Правительству, однако, следует обеспечить введение процессуальных норм и положений, а также создать структуру, позволяющую местным представителям собираться для решения вопросов (например, бассейновое сообщество имеет образцы подобных организационных решений, среди которых ведомства по управлению зонами водосбора в Южной Африке, организации речных бассейнов во Франции и т.д.). Регулирование в рамках бассейна должно заниматься вопросами качества, а также распределением количественных значений ресурса между пользователями. Регулирование применительно к пользователям в других секторах таких, как сельское хозяйство и промышленность, очень слабое. Во все возрастающей степени становится важным предотвращение загрязнения от сельскохозяйственного водопользования (засоленность, нитраты в грунтовых водах) и промышленных объектов таких, как кожевенное или горнодобывающее производство. В Пакистане предписанием недавно созданного водного Управления «Синд» признается необходимость регулирования орошаемого земледелия. Планирование и управление водосбором, сочетание землепользования и водопользования является средством регулирования на уровне бассейна, но до сих пор нет готовых к применению инструментов, чтобы реализовать это на практике. В новых подходах, которые можно видеть, например, в Водной Рамочной Директиве ЕС и Стратегиях Сокращения руслового стока в Южной Африке, в настоящее время начинается внедрение этого в системы руководства.

Водное право и регулирование услуг по водоснабжению являются ключевыми инструментами, которые уже давно обсуждаются и дают много примеров слабого руководства. Введение законов и их реализация являются политическим процессом, который связан с политической поляризацией общества. Юридические и организационные инструменты, существующие в одной стране, могут не работать в другой из-за неподходящей или слабой системы внешнего руководства. Например, гибкий прагматический подход, характерный для США, не подходит для особенностей культуры в большинстве развивающихся стран. Общей проблемой является слабость регулирования деятельности частных поставщиков услуг по водоснабжению. Например, когда владельцы мощного частного предприятия водоснабжения выдвигают условия, которые угрожают получению выгод общественным сектором (такие, как необычно чрезмерные доходы, проценты и т.д.), то это может вызвать разочарование участием частного сектора в предоставлении услуг. Аналогичным образом, владельцы общественного предприятия водоснабжения часто являются объектами манипуляции со стороны правительств и могут превратиться в место работы, где можно не утруждать себя, и в «денежную корову», дающую устойчивый приток наличности, оставаясь при этом слабой и недостаточно финансируемой структурой, не способной предоставить обществу должные услуги. Сильное регулирование, таким образом, играет существенную роль как для общественно-государственных, так и частных предприятий при четком определении соответствующих обязанностей регулирующего распорядителя и оператора.

Чем меньше объем водопользования, тем ниже уровень конфликта

Очевидным является то, что кризисные ситуации с водой объясняются ростом спроса на нее, и сокращение этого спроса окажет огромную помощь, хотя и останутся еще проблемы, связанные с нынешним уровнем конфликтов из-за ресурсов и ухудшением окружающей среды. Спрос на воду может быть снижен добровольно, используя много различных технических социальных и экономических инструментов. По существу, это означает, что потребитель поменяет свои потребительские предпочтения. Распорядительные инструменты, связанные с выдачей разрешений, ограничениями и распределениями для различных пользователей и в интересах разных видов пользования, также могут сократить уровень спроса на воду. Например, общий объем спроса на воду в США уменьшился по сравнению с максимальным уровнем 1980 года, несмотря на

большой рост уровня благосостояния и увеличение количества населения. Это означает, что все легче становится поддержание на нужном уровне качества водной окружающей среды. В данном примере такое снижение не было вызвано непосредственно политикой ценообразования на воду. Похоже, что это стало возможным в большей степени благодаря таким внешним факторам, как сокращение водопользования, вызванного повышением стоимости энергии, обязательное улучшение энергетических показателей эффективности связанных с водой бытовых электроприборов и коммерческой аппаратуры, и снижение стоимости продукции поливного земледелия. Значительный эффект имели также такие конкретные меры в сфере водной политики, как ограничения на сброс сточных вод и принудительное проведение в жизнь, с целью сохранения экосистем, федеральных требований к поступающей в водный объект воде. Важно отметить, как давление со стороны хорошо информированного общества сыграло роль движущей силы, вызвавшей изменения в политике и внедрение технологических нововведений в интересах водосбережения. Каждый человек сократил объем своего водопользования, а всё, сложенное вместе, заметно сказалось на объемах воды, доступной к водопользованию в США.

Важный вопрос составляет та степень, до которой национализация или передача водных прав служит интересам отдельных слоев или же всего населения. Тема Участия Частного Сектора (УЧС) в предоставлении водных услуг за последнее время превратилась в дискуссионный вопрос. С точки зрения осуществления руководства, однако, собственнический характер поставщика услуг имеет менее существенное значение, чем содержание деятельности по защите потребителей. Как государственные, так и частные поставщики, через свои полномочия, политику ценообразования и нормы поставок могут либо включить, или же исключить из своей сферы беднейший слой населения. Например, перекрестные субсидии при разумном их использовании являются полезным инструментом, который обычно используется во всем мире, чтобы помогать бедным, не нанося вреда другим или не оказывая неблагоприятного воздействия на экономику.

Сферы проявления политики в руководстве водой представляет собой типично социологические факторы (структуры, институты, и т.д.), которые находятся за пределами функций по обеспечению водой и отражают более общее политическое устройство страны, то есть окружение, сложившееся вокруг определенного водного института. Для управляющего водными ресурсами или поставщика водной услуги политика определенно является частью сферы, осуществляемого им руководством, но обычно не считается, что эта часть непосредственно относится к их деятельности.

Сбои в работе систем руководства

В подтексте работ, публикуемых по социологической тематике, содержится мысль о том, что деятельность всех руководящих структур *«терпит неудачу»* и что у всех рынков и иерархических систем есть свои ограничения, и они также *«терпят неудачу»*. Для того чтобы преодолеть *несостоятельность правительства, несостоятельность рынка и несостоятельность системы* или сочетание таких сбоев в работе, необходимо разрабатывать/создавать более действенные режимы или системы руководства. Например, вода не просто экономическое благо; иногда она общественное благо, временами частное благо, а иногда находится где-то между этими понятиями. Развитие водных ресурсов может приводить к появлению естественных монополий, и это представляет собой основные экономические и физические побочные эффекты или внешние проявления.

Виды сбоев в работе систем руководства приведены в Таблице 1. Они свойственны большинству стран, и их устранением необходимо заниматься. Глобальное Водное Партнерство подготовило «Инструментальный Ящик» для ИУВР (ГВП, 2001 г.), включающий в себе набор инструментов, которые могут быть использованы в случае несостоятельности руководства. По-видимому, наиболее трудно поддаются устранению

институциональное отставание и случаи коммуникативной неудачи (взаимное непонимание). Чтобы достичь эффективного руководства водой, необходимо опытным путем проверять, как преодолеваются проблемы, которые вызваны сбоями в функционировании рынка, правительства и системы применительно к каждой конкретной обстановке. Имеются такие виды функциональных сбоев, которые нелегко поддаются устранению усилиями специалистов-водников, поскольку они находятся за пределами сферы водных проблем. Например, это касается национальных организационных структур, мешающих политическому видению, несовершенных механизмов проведения межсекторного диалога, сложности пользования (из-за отсутствия установленных цен) имуществом и общественными благами, необходимыми для контроля над паводками и управления в условиях засухи. Водному сообществу, тем не менее, нужно понимать наличие таких внешних ограничений, воздействующих на процесс руководства, и вместе с «неводными» организациями заниматься поиском решений.

Руководство, имеющее внешний характер относительно водного сектора

Руководство водой может питать силы из структур руководства, существующих в других секторах страны, например, через стабилизацию прав собственности, широкие нормативные предписания и законы. Так, образованию бассейнов подземных вод в Калифорнии способствовали определенные законы штата Калифорния общего характера. Конец режима апартеида в Южной Африке способствовал появлению существенных изменений в водных законах, а вступление восточно-европейских стран в Европейский Союз подстегнуло их к действиям в направлении улучшения руководства водой. И наоборот, если поставщик услуг добивается успеха, то этот факт может также служить обоснованием и усиливать значимость политических мероприятий, благодаря которым такой успех стал возможен. Наиболее известным примером такого процесса является кооперативное развитие водного сектора в Голландии в начале 20-го века, что было важной частью национальной созидательной деятельности по строительству современного голландского процветающего государства.

Не удивительно, что поставщики водных услуг ощущают на своей системе внутреннего руководства воздействие внешнего руководства. Нередко оказание услуг нередко парализуется политическим вмешательством и конфликтом. И в самом деле, внешнее руководство может помешать возникновению новых форм предоставления услуг либо по незнанию, или же под влиянием интересов в получении личного дохода. В экстремальных обстоятельствах дело может доходить даже до привлечения организованной преступности в подрыв деятельности поставщиков государственного водоснабжения. Многие случаи вмешательства, берущие начало из сферы внешнего руководства, могут служить сдерживающим фактором, но другие могут играть в долгосрочной перспективе поддерживающую, интегрирующую и полезную роль. Этот взгляд на руководство показывает нам, что политический капитал, который получил свое развитие полностью вне водного сектора, может быть вовлечен в мероприятия водного сектора с пользой для поставщика услуг или менеджера, управляющего ресурсом, либо во вред им. Поэтому благоприятные или, по крайней мере, нейтральные внешние условия имеют решающее значение для успешной работы поставщика водных услуг.

Руководство водой традиционно начинается с социального и экономического курсов в политике, определяемой правительством. Однако с ростом либерализации торговли водные услуги все более становятся объектом воздействия международных торговых соглашений. Часто переговоры по таким соглашениям ведутся чиновниками министерства торговли, которые мало осведомлены о воде и не обязательно могут советоваться с ответственными специалистами-водниками. Недавно свою озабоченность выразили некоторые НПО по поводу включения водных услуг в Генеральное соглашение

по торговле и услугам (GATS-ГАТС) (Всемирное Движение Развития, 2002 г.). В то время как либерализация предоставления таких услуг может быть выгодна для привлечения прямых иностранных инвестиций, странам нужно осторожно подходить к обсуждению на переговорах правил, предусмотренных ГАТС. Представители правительства на переговорах могут установить ограничения на обязательства, которые оно берет на себя в конкретном секторе услуг, устанавливая, таким образом, пределы применения правил ГАТС, но это сложный вопрос, и часто позиции представителей развивающейся страны на таких переговорах слабые.

Предметом особой озабоченности является конфликт между интересом в содействии торговле и необходимостью защиты распорядительных прав национального правительства. Все согласны с тем, что способность правительства регулировать работу поставщиков услуг имеет существенное значение для эффективного предоставления частным или государственным сектором водных услуг, но права правительства на регулирование могут быть ограничены по правилам ГАТС. Кроме ГАТС имеются другие соглашения, такие, как NAFTA (Североамериканское соглашение о свободной торговле), могущие повлиять на водные проблемы. Например, недавно начавшиеся переговоры, раунд которых в Доха обсуждает вопрос о либерализации сельскохозяйственной торговли, смогут повлиять на производство продуктов питания. Таким же образом, выплата долга странами, попадающими под категорию БСВЗ (Бедные Страны с Высокой Задолженностью), может внести дисбаланс в способность правительства выделять бюджетные статьи для водных услуг.

3. ДОСТИЖЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОГО РУКОВОДСТВА ВОДОЙ

Юдит Гендлер (1997 г.) заметила, что мы больше знаем о том, что составляет *плохое правительство*, чем, как достичь уровня *хорошего правительства*. Исследованные ею примеры, похоже, ставят под вопрос обычные «лекарства от всех болезней» и предубеждения относительно того, как следует осуществлять руководство, и возвращают нас к тщательному функциональному анализу всех примеров. Кеохане и Остром (1995 г.) предоставили эмпирические примеры руководства водой, которые охватывают США, Индонезию, Непал, Мексику, Перу, Филиппины, и Шри-Ланку. Маасс и Андерсон (1978 г.) дают углубленный анализ развития процесса руководства орошением, начиная с 15 века в Валенсии, Мурсии и Аликанте в Испании. Во всех этих эмпирических исследованиях авторы нашли сильный аргумент в поддержку идеи о том, что, несмотря на широкий диапазон режимов прав собственности, группы пользователей смогли за многие годы (века, как это было в Испании с правами собственности в системах совместного использования ирригационной воды) развиваться в устойчивые институты. По существу, здесь имеется возможность определить уровень централизации, децентрализации и регулирования, который нужен для получения эффективного руководства водой. Хотя эмпирическое свидетельство говорит, что догматических решений быть не может, было бы полезным обосновать некоторые характерные свойства, которые делают руководство водой эффективным на практике.

Новые идеи о руководстве водой

Растет осознание того, что руководство водными ресурсами и функциями по оказанию водных услуг является эффективнее при наличии открытых социальных структур, обеспечивающих более широкое участие гражданского общества, частных предприятий и средств массовой информации, когда все они действуют взаимосвязанными объединенными усилиями с целью поддержки правительства и оказания на него влияния. Более того, изучение роли взаимосвязанных объединений (сетей) или руководства распределительного типа помогает преодолеть бесплодные дебаты, в которых

обсуждаются вопросы оказания водных услуг частными структурами, в сравнении с аналогичной деятельностью государственных организаций, и рассматривается роль общины в этих вопросах. Цель создания надлежащей системы руководства переводит эти дебаты в более практическую плоскость. Роль гражданского общества и НПО в управлении водой и предоставлении услуг также становится более ясной по мере того, как правительственная регламентация содействует местному самоуправлению.

Важно, чтобы при разработке эффективных систем правления не возрастали неоправданные расходы на ведение дел, а действия не подавлялись. Взаимные уступки будут всегда, и важнее в каждой ситуации определить правильный баланс, чем заниматься поисками идеальной системы. На развитом севере системы руководства часто громоздки и могут мешать развитию, но зрелый характер общества требует такого уровня руководства. В бедных странах системы руководства не должны устанавливать слишком много ограничений на деятельность, иначе будут затруднены экономический рост и удовлетворение базовых потребностей бедных. Слишком часто благонамеренные требования усовершенствовать руководство могут затормозить развитие. Экономические и социальные затраты на ведение дел по осуществлению руководства могут быть довольно крупными, и следует позаботиться, чтобы они оставались в разумных рамках, и за ними внимательно следили.

Не существует единой модели эффективного руководства водой. Действительно, для того, чтобы быть эффективными, системы руководства должны соответствовать социальным, экономическим и культурным особенностям каждой страны. Тем не менее, имеется несколько основополагающих принципов или отличительных особенностей, которые имеют существенно значение для эффективного управления водой.

Принципы эффективного руководства водой

Подходы (руководство должно быть):

- **Открытым и прозрачным:** Работе институтов следует придавать открытый характер. Им следует пользоваться языком, который приемлем и понятен широкой общественности для того, чтобы укреплять доверие к сложным институциональным структурам. Кроме открытости, хорошее руководство требует, чтобы все политические решения были прозрачными, чтобы как посвященные, так и непосвященные лица могли легко отслеживать действия, предпринимаемые при выработке политики в области воды. Это особенно важно относительно финансовых операций.
- **Обеспечивающим широкий охват участников и коммуникабельность:** Качество, значимость и действенность политических курсов, вырабатываемых правительствами, зависят от привлечения широкого круга участников на протяжении всей исполнительской цепочки – от концепции до реализации. Расширение круга участников быстрее укрепит веру в конечный результат и в институты, которые разрабатывают политические курсы. Широкое привлечение участников строится на свободе слова и собраний, а также на потенциальных возможностях принимать участие конструктивным образом. Прозрачность и подотчетность образуются на основе свободного потока информации. Институтам и системам осуществления руководства следует поддерживать контакты в среде действующих субъектов и заинтересованных сторон самым непосредственным образом. При правильной организации, это приведет гражданское общество к коллективному руководству решением широкого круга проблем.

- **Логически последовательным и интегрирующим:** Политика и действия должны быть логически последовательными. Потребность в гармонии и логической последовательности при осуществлении руководства возрастает с расширением круга и разнообразия решаемых задач. Проблемы, требующие решения, такие, как изменения климата и демографической ситуации пересекают границы секторальных стратегий, на которых построено правление. Логическая последовательность требует наличия политического руководства и высокой ответственности со стороны имеющихся институтов для того, чтобы обеспечить последовательный подход к делу в рамках сложной системы управления. Руководство водой должно усиливать эффективность Интегрированного Управления Водными Ресурсами (ИУВР). Институты должны принимать во внимание все виды водопользования и типы водопользователей в рамках традиционного водного сектора, а также их взаимосвязи и воздействие, оказываемое на всех других потенциальных пользователей и иные секторы.
- **Справедливым и нравственным:** Все мужчины и женщины должны иметь возможность улучшения или сохранения своего благосостояния. Через процесс разработки курса действий и его реализации необходимо тщательно отслеживать, как соблюдается справедливость в отношении и среди групп с различными интересами, заинтересованных сторон и потребителей-избирателей. Важно, чтобы применение наказания за должностное преступление было справедливым и осознавалось как таковое. Самое главное, чтобы руководство водой должно быть строго основано на нравственных принципах общества, в котором оно функционирует, и на норме закона. Это требование наиболее явно проявляется в вопросах правосудия, прав собственности на пользование, доступа и владения водой. Юридические и распорядительные рамки деятельности должны носить справедливый характер и вводиться в действие беспристрастно.

Функционирование и эксплуатация (должны быть)

- **Подотчетными.** Необходимо, чтобы роли, отводимые законодательным и исполнительным процессам, были ясными. Каждый институт должен объяснить, чем он занимается, и взять на себя ответственность за это. Но испытывается также и необходимость в повышении степени ясности и ответственности со стороны всех тех, кто занимается разработкой и реализацией политики на каком бы то ни было уровне. Нужно четко растолковывать «правила игры», также как и последствия за нарушение правил этой игры. Следует иметь встроенные в систему механизмы принудительных арбитражных рассмотрений, чтобы обеспечить возможность достижения удовлетворяющих всех решений, когда между заинтересованными сторонами возникают, казалось бы, непримиримые конфликты. Лица, принимающие решения в правительстве, частном секторе и в организациях гражданского общества, подотчетны перед общественностью, а также перед институциональными заинтересованными сторонами. Такая подотчетность осуществляется по-разному в зависимости от организации и того, какой характер носит принятое решение – внешний или внутренний относительно организации.
- **Действенными.** Классическая экономическая теория требует обеспечения действенности, имея в виду экономическую результативность, но имеются также понятия политической, социальной и экологической действенности, что должно сопоставляться с простой экономической результативностью. Важно также, чтобы системы руководства не подавляли действие; например, сведение к минимуму операционных издержек поможет достижению политической и экономической эффективности.

- **Чутко реагирующими и устойчивыми:** Политика должна приносить то, в чем есть потребность, на основе спроса, ясных целей, оценки будущих последствий и там, где есть возможность, прошлого опыта. Чуткое реагирование требует, чтобы реализация курса действий проводилась соразмерным образом, и чтобы решения принимались на наиболее подходящем уровне. Самым важным является то, чтобы намеченный курс действий был основан на стимулировании. Это обеспечит наличие ясной социальной и экономической выгоды, которая будет получена, если придерживаться намеченного курса. Следует также создать институты, ориентированные на достижение долгосрочной устойчивости. Руководство водой должно служить интересам будущих, а также нынешних водопользователей.

Используя инструменты Интегрированного Управления Водными Ресурсами (ИУВР)

Работа с позиций ИУВР позволяет воздерживаться от занятий политикой, избежать традиционного фрагментарного и секторального подхода к воде и проводит четкое различие между функцией управления ресурсом и функцией предоставления водных услуг. Не следует забывать, однако, что ИУВР само представляет собой политический процесс, потому что оно имеет дело с перераспределением воды, распределением финансовых ресурсов и решением экологических задач. В водном сообществе существует общее согласие относительно того, что ИУВР дает единственно жизнеспособный способ достижения устойчивого водопользования и управления – хотя универсальных решений или схем не существует и идет оживленная дискуссия о том, как применять этот процесс на практике. Более того, ИУВР не применяется в вакууме и расширенное представление о нем, которое образуется через понятие руководства, создает тот контекст, в котором может применяться подход с позиций ИУВР. Политический контекст, однако, действует на политическую волю, а также на реальную осуществимость в политическом смысле. Гораздо больше работы предстоит сделать для того, чтобы установить режимы эффективного руководства водой, которые сделают возможным применение ИУВР. Это относится как к управлению водными ресурсами, так и к предоставлению водных услуг.

В распоряжении тех, кто вырабатывает политику, и специалистов-практиков имеется набор инструментов, предназначенных для осуществления ИУВР, описание которых дается в многочисленных опубликованных трудах. В *Инструментальном ящике ГВП для Интегрированного Управления Водными Ресурсами* (ГВП, 2000 г.) собрано воедино более пятидесяти инструментов и справочных материалов, которые могут быть использованы специалистами-практиками с тем, чтобы преодолеть сбой в осуществлении руководства (смотрите Таблицу 1), и их действенность подтверждается опытом, накопленным по всему миру. Различным странам нужно будет определить те инструменты, средства и методы, которые для них имеют наибольшее значение и соответствуют их специфическим условиям. Для иллюстрации некоторых важных предложений, касающихся руководства, которые содержатся в инструментальном ящике, ниже приводится краткое изложение трех примеров из практики.

Осуществление руководства и институциональная реформа в Чили

Инструменты, которым уделяется наибольшее внимание, например, в Латинской Америке, связаны со сбоями в функционировании рынка. Основное значение в Чилийских водных реформах придается правильному ценообразованию и сфере водных ресурсов с тем, чтобы в них отражались альтернативные издержки в пределах тарифа и сверх него. Похожие попытки делаются сейчас в Коста-Рике и Эквадоре, где водопользователи в нижнем течении платят за услуги на водотоке владельцам и операторам водотока. Чили (Пример 1) является мировым лидером в осуществлении руководства водой, и в качестве

такового дает очень мало примеров, которым можно следовать. Чилийский опыт поучителен, поскольку здесь главным стремлением было обеспечение развития на основе открытой экономики, ориентированной на экспорт. Водному сектору оставалось лишь следовать в этом направлении. В поспешном стремлении найти эффективный вариант организации водного рынка, было сделано много ошибок в реализации таких принципов, как открытость, прозрачность, охват широкого круга участников, а также в решении проблем, связанных с экосистемами. Однако чилийская система характеризуется адаптивностью, и к этим проблемам обратились через двадцать лет после принятия первых законов. Двадцать лет – это очень небольшой промежуток времени применительно к водной политике и руководству водой. США понадобилось почти двести лет, чтобы окончательно внедрить в свою систему руководства водой элементы, связанные с партнерским участием и экосистемами.

Децентрализация в Мексике

Сельское хозяйство остается важнейшим водопользователем во многих странах, и здесь отмечено несколько попыток проведения реформ с тем, чтобы сделать водопользование в данной сфере более эффективным, потому что так много фермеров (в гражданском обществе) очень явно демонстрируют свои потребности, связанные с социальной сферой и средствами к существованию. Как в развитых, так и развивающихся странах, этот подсектор отмечен сильными имущественными интересами и слабыми системами руководства. Характерно, что правительства не обладают ни волей, ни ресурсами для выступления против политических требований сельского населения, и последствия этого для водного сектора большие. Давно пора предпринять решительную попытку взяться за решение многих проблемных вопросов руководства. Мексиканский пример (Пример 2) показывает, как правительственная ирригационная организация, имевшая ранее строгую иерархическую структуру, может децентрализовать процесс принятия решений и передать управленческие полномочия на уровень групп фермеров, с переходом прав на воду и управления ирригационными системами, принадлежащими государству, к Организациям водопользователей (ОВП) почти на 3 миллионах га. И хотя этим охватывается лишь часть поливных площадей – и наиболее сложных из них – это важный шаг на пути к децентрализации. Использование чисто секторального подхода, оставляет незамеченными некоторые возможности для более продуктивных видов водопользования. Однако этим создается ступенька к более значительным реформам. Как нами было уже сказано, разработка систем эффективного руководства – это долгосрочный, неоднократно возобновляющийся процесс.

Осуществление руководства и совместно используемые воды

Пример с Озером Пиепси (Пример 3), озером, которое совместно используется Россией и Эстонией, - хороший пример применения инструментов ИУВР в управлении трансграничными водами, и он показывает, как подходы, основанные на политической воле и сотрудничестве, могут привести к устойчивому управлению водными ресурсами. Он также демонстрирует, как трудно вовлечь местное гражданское общество в чувствительный процесс обмена мнениями на языке политики. Первый и самый ясный урок заключается в том, что Государства и правительства, вероятно, столкнутся с серьезными политическими и социальными трудностями, если они игнорируют идеи партнерского участия и открытости. Показываются достоинства руководства распределительного типа, хотя препятствия на пути перемен, существующие во многих странах, говорят о том, что этот процесс будет развиваться медленно в течение многих лет.

Пример с Озером Пиепси высвечивает также специфические вопросы руководства водой, связанные с использованием вод, совместно разделяемых государствами. Этот аспект выдвигает особые проблемы руководства, которые здесь не могут быть раскрыты в

достаточной степени, и которые слишком часто играют роль силы, предписывающей характер решений и действий. Имеются, однако, все больше примеров, когда вода играет роль катализатора регионального сотрудничества с проведением переговоров по совместным водам на основе благ, которые могут получить все стороны в результате достижения соглашения. Примером этому служит недавно заключенное Соглашение по рекам Инкомати и Мапуто на юге Африки. Развитие Инициативы по водам Нила еще один пример терпеливого диалога о руководстве, в котором катализатором к ведению переговоров явились блага, заключающиеся для всех сторон скорее в возросшей безопасности и стабильности и, следовательно, в экономическом развитии, чем в водопользовании, как таковом.

Хотя большинство переговоров ведутся на двухсторонней основе, существуют нормы международного права и региональные соглашения, которые относятся к совместному использованию вод и управлению ресурсом. Важной является региональная Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Водная Конвенция), принятая в 1992 г. Экономической Комиссией ООН для Европы. Она направлена на усиление национальных мер по охране трансграничных поверхностных и подземных вод и экологически обоснованному управлению ими и обязывает стороны предотвращать, контролировать и сокращать загрязнение воды из точечных и неточечных источников. Конвенция ООН о Праве несудоходного использования международных водотоков является единственным всесторонним международно-правовым документом, определяющим действия при конфликтах на трансграничных водах. Эта Конвенция состоит из ряда руководящих принципов, призванных содействовать двустороннему и многостороннему сотрудничеству без применения санкций. К настоящему времени она ратифицирована только шестнадцатью странами, и поэтому не является полностью действующей. Потенциал возникновения конфликта из-за воды возрастает, и поэтому для разрешения конфликтов из-за трансграничных вод необходимо укрепление международных усилий.

Руководство и предприятия по оказанию водных услуг

Во всем мире более 90% услуг в бытовом водопользовании и в отношении сточных вод предоставляются государственным сектором, и, похоже, такая ситуация сохранится. Часто предоставляемые услуги отвечают требованиям, но в некоторых случаях они плохие, а в распоряжении государственного сектора имеется недостаточно финансовых средств необходимых для обеспечения хорошего качества услуг. Появление частных коммунальных предприятий по предоставлению услуг в бытовом водопользовании вызвало значительную обеспокоенность у некоторых НПО, профсоюзов государственного сектора и других. Часто споры приобретают идеологическую направленность и не видят главного. Все стороны соглашаются, что бизнесу не следует владеть пресной водой или осуществлять контроль над ней (WBCSD, 2002 г.), однако бизнес может взять на себя обязанности по управлению услугами и даже построить инфраструктуру и владеть ею под присмотром и при регулировании со стороны правительства. Разговоры о «приватизации воды», таким образом, дезориентируют и могут быть вредными. Частный сектор принял на себя обязанности по управлению услугами от слабых плохо финансируемых государственных коммунальных предприятий в нескольких больших городах развитых и развивающихся стран. Результаты носят смешанный характер, но обычно показывают хорошие экономические итоги и более совершенное распределение среди более широкого круга граждан. Однако сделан один ясный вывод – без основы осуществления руководства, необходимой для распорядительного регулирования, водные коммунальные услуги, предоставляемые либо государством или же в частном порядке, останутся неэффективными. Слишком часто работа оператора коммунальных услуг омрачается существующими в обществе плохими структурами руководства. В частности, оператор государственного сектора должен работать более прозрачным образом на благо

потребителя, а не в интересах своих работников или бюрократического аппарата. Процесс назначения частных операторов должен быть прозрачным, и правительствам нужно иметь поддержку со стороны пользователя-потребителя.

Участие частного сектора в Латинской Америке дало разнородные результаты и ясно показало достижение некоторого успеха в деле расширения масштабов охвата услугами и улучшения их качества (Роджерс, 2002 г.). Однако, есть трудности, которые нужно преодолеть, Например, в Кочабамбе, Боливия (Финнеган, 2002 г.) нереальные цели, недостаток консультаций, коррупция, плохие контракты и отсутствие прозрачности привели к фиаско, которое отбросило назад сферу предоставления услуг и, вероятно, обрекло местное население на долгий период получения неудовлетворительных услуг, возможно на десятилетия. Это была несостоятельность руководства, и подобные сбои в работе распространены в развивающемся мире независимо от того, государственный или частный поставщик предоставляет услуги. Введение в сферу коммунального обслуживания частных операторов нужно осуществлять с учетом характерных свойств эффективного руководства водой (как отмечалось выше). В число общих принципов хорошего руководства коммунальным обслуживанием входят:

- Широкое общественное и парламентское обсуждение для достижения консенсуса по вопросу участия частного сектора;
- Разработка должной системы субсидий с тем, чтобы обеспечить удовлетворение потребностей бедных;
- Экономическая оценка допустимости в долгосрочной перспективе приватизированного обслуживания, включая гарантии любого правительства относительно последствий воздействия, например, на валютный курс, изменения которого, в конечном счете, повлияет на эффективность работы поставщика и государственный дефицит;
- Введение, в возможных пределах, эффективной конкуренции;
- Замысел, рассчитанный на извлечение максимальной пользы из того, что сэкономлено, с учетом масштаба и зоны охвата;
- Обеспечение разумных тарифов и прибыли, передача потребителям доходов от эффективности;
- Контроль над изменениями в ценах;
- Предоставление потребителям и распорядителям своевременной и достаточной информации, включая официально установленную современную бухгалтерскую отчетность;
- Предоставление возможности для имеющего смысл и уместного участия потребителей;
- Утверждение независимых и способных действовать распорядительных органов;
- Разработка механизмов разрешения конфликтов, которые обеспечивают, чтобы социальные, экологические и экономические факторы, относящиеся к руководству, должным образом рассматривались при вынесении решений по конфликтам.

Крайне важно также, чтобы прежде, чем рассматривать возможность работы операторов иностранного частного сектора, правительства учитывали любые международные торговые соглашения, повлиять на договорные отношения между сторонами (смотрите Раздел 2).

НЕКОТОРЫЕ ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

Мы начали изложение своей работы с концептуального и эмпирического обоснования понятия действенного руководства водой прежде, чем разрабатывать некоторые принципы и исследовать отдельные примеры. Мы обнаружили, что при наличии многих различных школ теоретической мысли, на практике действия приобретают разнообразие в зависимости от внешних условий, при этом развитые страны продвигаются в направлении

обеспечения гибкости отношений и систем руководства распределительного типа, а развивающиеся страны характеризуются жесткими, иерархическими и легкими системами руководства. Мы отметили, что как внутреннее, так и внешнее руководство, имеет решающее значение для развития водных ресурсов и управления ими, а ИУВР не может быть применено эффективно, если системы - политическая и внешнего руководства - не оказывают способствующей воздействия.

К числу некоторых общих замечаний об эффективном руководстве водой, сделанных на основе данной работы, относятся следующие:

- *Внешняя обстановка:* Руководство зависит в большей степени от основополагающих условий политического и культурного характера, а также от экономических факторов, и нет ни одного предписанного подхода к осуществлению руководства, который был бы годен для применения во всех случаях. Роль, которую играют механизмы руководства за пределами водного сектора, имеет решающее значение для успешного руководства в рамках сектора. Нужно понимать важность международных соглашений, особенно связанных с торговлей, и официальные представители водного сектора должны активно взаимодействовать со специалистами торговли.
- *Партнерские отношения:* Когда создаются благоприятные условия для осуществления руководства распределительного типа и разъясняется необходимость вовлечения гражданского общества, то ключевая роль правительства – и работников государственного сектора – признается в качестве решающего условия для должного управления водой как ресурсом из общего фонда. Роль, которую играет правительство в поддержке гражданского общества, может иметь главнейшее значение в достижении хороших результатов. Основой ведения переговоров о совместно используемых водах следует считать совместные блага и затраты применительно ко всем сторонам.
- *Стресс:* Эволюция систем руководства водой в развитых странах в типичных случаях происходила под воздействием внутренних сил (экономика, население, истощение ресурсов, политическое давление). Развивающийся мир испытывает давление извне со стороны доноров и международных неправительственных организаций в дополнение к воздействию тех же внутренних сил, что испытывают и развитые страны.
- *Установление последовательности мер:* Институты, законы, системы управления развиваются медленно, и им приходится адаптироваться к стремительно меняющимся условиям окружающей обстановки. Важно, чтобы страны брались сначала за решение наиболее острых вопросов и использовали прагматический подход, принимая то, что политически реально выполнимо, а не то, что теоретически выглядит лучшим решением.
- *Одновременность:* Стремительные темпы нынешних экономических, социальных и экологических изменений угрожают исчерпать потенциал развивающихся стран по развитию своих законов, институтов и т.д., что происходит более размеренными темпами.
- *Устойчивость:* Из-за фактора одновременности появления неотложных проблем развития, государства должны не поддаваться соблазну копирования той последовательности в решении насущных вопросов, которая в историческом прошлом имела место на Севере. В нынешних условиях устойчивость и экономическое развитие не могут рассматриваться отдельно.

Правительства испытывают значительный *стресс*, вызываемый бременем тяжелых водных проблем. Важно, чтобы правительства понимали, что они не могут решить эти проблемы, работая в одиночку. Единственный путь продвижения вперед – это работа с гражданским обществом и с рынком (особенно с местным частным сектором), хотя такой путь менее упорядоченный и недостаточно структурированный. Системы руководства

должны позволять всем заинтересованным сторонам активно действовать и решать нарастающие водные проблемы.

Многие развивающиеся страны, испытывающие нехватку воды, сталкиваются, *одновременно*, со многими неотложными проблемами. Водный кризис требует от стран действовать сейчас, чтобы привести в порядок их системы руководства. Они не могут позволить себе откладывать решение задач устойчивости на более позднее время или придерживаться той *последовательности* решения вопросов, вызывающих озабоченность, как это видно из ранних исторических примеров в США или Европе. В нынешних условиях устойчивость и развитие неразделимы. Не забывая о жестоком характере кризиса, с которым сталкиваются многие страны, следует учитывать, что самым действенным моментом для превращения аспектов устойчивости в неотъемлемую часть водной системы представляют ранние стадии планирования и разработки. *Одновременность* проблем не позволяет правительствам оставаться приверженным старым системам иерархического руководства. Как этого требует План Реализации, принятый на Всемирном Саммите ООН по Устойчивому Развитию (ВСУР), каждая страна должна разработать планы и стратегии ИУВР, в которых устанавливается последовательность внесения изменений, нужных для снятия напряженности проблем. На международном круге опытных водных управленцев лежит обязанность оказать практическую помощь тем, кто находится в очень напряженном положении, путем придания четкой формы принципам ИУВР и их поддержки таким образом, чтобы они приобрели характер долгосрочной предусмотрительности, действительно достижимой в современных обстоятельствах реального мира.

Наряду с усилением центральной роли руководства водой в ИУВР необходимо добиваться большей децентрализации этого процесса. Это должно сопровождаться развитием необходимых финансовых ресурсов и человеческого потенциала на местном уровне. Следует обеспечить согласование и понимание всеми сторонами внутри и вне правительства четкого разделения ролей и круга ответственности на различных уровнях. Вовлеченность в участие на уровне общины имеет особую важность для преодоления конфликтов, связанных с местной окружающей средой и развитием, рассмотрения вопросов прав собственности, обеспечения справедливости и грамотности. На уровне местных органов власти и управления часто знают больше о местных делах, но они слабы, и их могут игнорировать центральные власти или могущественные элиты. Вовлечение нетрадиционных действующих субъектов входит в число четких приоритетов - укрепление местных водных ассоциаций, эффективное государственное управление водными ресурсами и наращивание потенциала заинтересованных сторон – и обеспечение им привлекательных условий для работы, тем самым, удерживая их в секторе и в стране.

Содействие развитию гражданского общества, ориентированного на водные проблемы, - это один из путей стимулирования добровольного водосбережения и разумного реагирования на применение классических распорядительных и экономических инструментов. Образование таких «*бассейновых обществ*», способствует также созданию на местах групп «сторожевых» лиц, которые могут, как контролировать действия или политику правительства, так и оказывать им поддержку или помогать регулированию договоренностей между государственным и частным секторами, направленных на преодоление некоторых слабых мест в институциональной сфере, упомянутых в настоящей работе. Вовлечение конструктивным образом гражданского общества повышает возможность разрешения водных конфликтов путем арбитражного рассмотрения и достижения окончательного урегулирования.

Действия, направленные на совершенствование руководства водой

Для достижения более эффективного руководства водой необходимо создать благоприятную обстановку, способствующую появлению действенных инициатив в частном и государственном секторах. Для этого требуется логически последовательная

юридическая основа с сильным и автономным режимом распорядительного регулирования. Нужны ясные взаиморасчеты между заинтересованными сторонами в атмосфере доверия при совместной ответственности за сохранность водных ресурсов, управление которыми оказывает воздействие на многих людей, и за которое в настоящее время никто не отвечает. К числу мероприятий, направленных на то, чтобы сделать руководство водой эффективным, относятся:

- Укрепление политической воли к преодолению препятствий на пути к переменам
- Внедрение в практику интегрированного управления водными ресурсами
- Реформирование и развитие водных институтов
- Перестройка установившегося порядка в сфере финансовой и экономической деятельности

Даже обладая достаточной политической волей, многие должностные лица испытывают неуверенность относительно того, как реагировать на водный кризис, и к тому же испытывается необходимость в создании атмосферы доверия между различными заинтересованными сторонами и различными политиками на различных уровнях властных полномочий. В течение 2002 г. ГВП в партнерстве с Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и Международным Советом по Инициативам Местной Окружающей среды (МСИМО) и другими организовали «Диалог по Эффективному Руководству Водой», начало которому было положено на Всемирном Саммите ООН по Устойчивому Развитию в качестве «партнерства для реализации» по Типу II. Мероприятие «Диалог» нацелено на оказание содействия в проведении диалогов на национальном и местном уровне, которые помогли бы в создании систем руководства распределительного типа, внося дополнительные достоинства в существующие процессы.

В настоящее время Всемирный Водный Совет подготавливает Доклад Всемирных Водных Действий с перечнем мероприятий, предпринятых в ответ на призывы к действиям, которые поступили от различных международных структур за период после 2-го Всемирного Водного Форума в Гааге. Многие из этих действий направлены на достижение более эффективного руководства водой: - например, пересмотренные законы, институциональные реформы, введение экономических инструментов и социальных реформ, среди которых придание должного значения проблеме равноправия полов и децентрализация. Инициатива «Строительство Партнерства для Развития» (СПР) сводит воедино действующих субъектов из государственной, частной сфер и гражданского общества с тем, чтобы помочь общинам проводить в жизнь свои собственные мероприятия по развитию. Например, в рамках этой инициативы проведено исследование проблемных вопросов регулирования для каждого партнера. Центральноамериканское партнерство ГВП обсудило вопрос руководства водой с Национальной Законодательной Ассамблеей в Коста-Рике, и это привело к началу процесса вовлечения многих заинтересованных сторон в разработку проектов новых водных законов. ГВП Центральной и Восточной Европы рассматривают аспекты руководства в водном законодательстве в увязке с перспективой членства в Европейском Союзе.

И, наконец, признано, что развитие в самых бедных странах зависит от инфраструктуры и развития новаторских технологий. Организация систем действенного руководства водой является дополнительным средством к этому, и оно создает такую обстановку, которая обеспечит, чтобы в равной степени важные инвестиции в материальные сооружения были целесообразными, имели долгосрочную перспективу и стали эффективными. Признано также, что руководство требует перемен, которые часто сталкиваются с сопротивлением, и по своей природе оно вызывает политическую полемику. Работа по достижению эффективного руководства водой не может начинаться в спешке с использованием проектов, импортированных из-за рубежа; Таковую структуру нужно разрабатывать так, чтобы она подходила к местным условиям с учетом положительного опыта, накопленного во всем мире.

Сбои в осуществлении руководства	инструменты ИУВР
<ul style="list-style-type: none"> • Неспособность исправлять рыночные деформации • Неподходящее регулирование цен • Субсидирование пользователей без учета норм и стандартов • Неуместное налоговое стимулирование и кредитование • Наличие внешнего воздействия в зонах верхнего и нижнего течения (экологическое, экономическое и социальное) • Излишнее регулирование или недостаточное регулирование • Конфликтующие режимы регулирования • Отсутствие независимости или беспристрастности у систем регулирования • Предоставление водных услуг является естественной монополией • Неточная информация от систем оценки потребительских предпочтений • Недальновидность • Неведение избирателя и неполная информация • Воздействие особых интересов, включая политическую слабость и интересы крупных предпринимателей • Слабые предпринимательские стимулы для эффективной работы внутри системы • Неспособность правительства осуществлять контроль над устойчивым водопользованием и его регулирование • Неоплаченные услуги, связанные с водой • Бюрократические препятствия или инертность • Недостаток властных полномочий с всеобъемлющей сферой ответственности • Недостаток готовых к применению знаний о ресурсе, об особенностях спроса на него, и нынешних видах пользования этим ресурсом • Недостаточно четкое определение прав собственности • Отсутствие законодательства или его несовершенство • Неясное владение правами собственности • Незнание или неопределенность относительно рынков воды, явлений засухи, паводков и т.д., что приводит к неспособности правильно устанавливать цены 	<p>Выработка политических курсов Экономические инструменты Структуры финансирования и применения стимулов в увязке с загрязнителями</p> <p>Распорядительные инструменты Наращивание институционального потенциала</p> <p>Управление информацией, Агитационные кампании по водной тематике и повышение уровня осведомленности</p> <p>Роль частного сектора</p> <p>Институциональные роли Инструменты социальных изменений</p> <p>Оценка водного ресурса Планы для ИУВР</p> <p>Законодательство Права на воду</p> <p>Оценка водного ресурса, оценка риска и управление</p>
<p><i>Примечание: Инструменты ИУВР и ссылки взяты из документа «Инструментальный ящик ГВП для ИУВР, 2001 г.» - пожалуйста, имейте в виду, что в 2003 г. будет издана пересмотренная версия «Инструментального ящика ГВП для ИУВ», и вышеуказанные инструменты могут иметь небольшое различие.</i></p>	

ПРИМЕР 1: РЕФОРМЫ УПРАВЛЕНИЯ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ В ЧИЛИ

Чилийский подход к развитию водных ресурсов и управлению ими, а также основа большей части хорошо известной программы реформ в Чили отражены в общих чертах в Водном Кодексе 1981 года. В нем признается, что вода является фактором производства во многих секторах, и как при любом другом виде экономического вклада, должна допускаться ее передача от одного собственника к другому. Этот подход признает неуместность связывания изменяющегося, текучего ресурса (вода) с неподвижным, наличным ресурсом (земля) и существенное значение отделения прав на воду от прав на землю. В нем право на воду рассматривается, так же как и любое другое право собственности, позволяя тем самым аренду и торг между желающими сделать покупку или продажу. Управления водного хозяйства, ирригации и планирования Министерства общественных работ определяют водохозяйственную политику, устанавливают права на воду, осуществляют гидрологические исследования и мониторинг и создают основные ирригационные инфраструктуры.

Эти реформы проводились в контексте успешного ориентированного на экспорт, основанного на рыночных отношениях подхода к экономическому развитию, которому Чили следовала с 1970-х годов. Роль частного сектора в развитии гидроэнергетики также оказала серьезное влияние на водную политику. Программа реформ в целом признана успешной, но имеются значительные проблемы в сфере управления ресурсом, наличие которых правительство Чили признает, и оно приступило к их решению. Конфликтные ситуации возникли в сферах потребительского и непотребительского водопользования, что не было предусмотрено при первоначальном определении прав, не были должным образом отражены в действующей системе и проблемы окружающей среды. По мере того, как водный дефицит становится все более широким явлением, возникает необходимость в упорядочивании и официальном оформлении традиционных прав на воду. Большого внимания требуют к себе управление подземными водами с позиций экономики и управление взаимосвязанного использования подземных и поверхностных вод, а также вопросы совершенствования административной и юридической системы применительно к рассмотрению водных споров. Опыт Чили показывает, что ИУВР представляет собой динамичный и взаимосвязанный процесс, который необходимо постоянно совершенствовать.

ПРИМЕР 2: ИРРИГАЦИОННАЯ РЕФОРМА В МЕКСИКЕ

Реформа была вызвана курсом, сформулированным в Плате национального развития (1989-1994 гг.). Национальный водный план (1975 г.) создал юридическую базу для управления водными ресурсами и их развития. В 1992 г. вступил в действие новый Национальный Водный Закон, заменивший Федеральный Водный Закон 1972 года. В 1989 году была создана Национальная Водная Комиссия в качестве «верховного» органа, ответственного за административное управление водой в рамках водотоков и за оказание технической помощи своим представительствам в 32 штатах. Были образованы «гидро-социальные» подразделения, названные «модуло», и теперь фермеры, желающие объединиться с целью осуществления эксплуатации, технического содержания (ЭиТС) и управления *модуло*, должны создать неприбыльную организацию (*Асосиасьен Сивиль*). Таким образом, *модуло* является юридически оформленным Организацией Водопользователей подразделением с правом сбора с пользователей платы за воду и распоряжения этими суммами. На уровне района несколько ОВП могут сформировать организацию по эксплуатации и техническому содержанию магистральных каналов, больших дренажных сетей, дорог и т.д.

Реформы вызывались внешними политическими факторами, включая членство в НАФТА, - это заставляло вносить усовершенствования в орошаемое земледелие, чтобы составить конкуренцию продукции сельского хозяйства США и Канады. Это совпало также с периодом стремительных экономических и социальных перемен в Мексике, сопровождавшихся сильными политическими потрясениями в традиционно правящей партии. На сегодняшний день итоги реформ положительные. Размер платы за воду, взимаемой с водопользователей, составляет 80% от затрат на ЭиТС по сравнению с 18% в 1988 году. Эффективность вододеления возросла с 8 % до 65 %. После передачи полномочий, произошло общее сокращение затрат на ЭиТС благодаря улучшенному использованию оборудования и техники и сокращению штатов специалистов более, чем на 50 %. Около 80% фермеров, деятельность которых изучалась в четырех ирригационных районах, заявили, что с передачей им полномочий управление водой улучшилось. 45% из них жаловались на высокую плату за воду, но большинство пользователей считают, что отношения между заинтересованными сторонами приемлемые. Даже если некоторые ОВП испытывают финансовые трудности в периоды нехватки воды или сильных дождей, большинство из них достигли финансовой самостоятельности. Хотя еще слишком рано давать определенную оценку реформам, и имеется много трудностей, этот пример действительно показывает, что даже комплексную передачу полномочий в рамках бывшей высоко централизованной системы, принадлежавшей государству, можно осуществить за сравнительно короткий срок в 10 лет

ПРИМЕР 3: УПРАВЛЕНИЕ ТРАНСГРАНИЧНЫМИ ВОДАМИ В БАССЕЙНЕ ОЗЕРА ПЕИПСИ / ЧУДСКОЕ

Вслед за распадом Советского Союза озеро стало совместно используемым водным объектом и для того, чтобы им управлять понадобились новые механизмы. Экологическое состояние Озера Пеипси в течение последних пятидесяти лет ухудшается. Политические изменения и необходимость экономического сотрудничества на озере (рыболовство, транспорт и т.д.) стимулировали трансграничное сотрудничество с соблюдением принципов ИУВР. Озеро Пеипси/Чудское расположено на границе между Эстонией и Россией. Водосборный бассейн разделяется между Россией, Эстонией и Латвией. Озеро Пеипси имеет уникальные природные характеристики – оно мелководное, высокоромное и биологически продуктивное с достаточными рыбными ресурсами и водно-болотными угодьями международного значения (участок Рамсар). На территории водосборного бассейна проживает около 1 миллиона человек. В 1997 г., через пять лет после восстановления границы между Эстонией и Россией, правительства прибрежных государств подписали *Соглашение об охране и устойчивом использовании трансграничных водных объектов*.

Была создана межправительственная комиссия, призванная координировать ход реализации данного соглашения. Наряду с существующими официальными структурами сотрудничества в регионе Озера Пеипси, возникает сеть, объединившая региональные и местные организации, университеты, НПО и предпринимательские структуры, образуя тем самым хорошую основу для претворения в жизнь на территории региона принципов ИУВР. Опыт бассейна Озера Пеипси/Чудское показывает: - важность наличия политической воли у прибрежных государств к осуществлению перемены; - важность развития официальных структур сотрудничества с целью реализации политики, связанной с водными ресурсами.

Из этого примера видна важность международной финансовой и технической помощи с целью реализации национальной политики, связанной с водными ресурсами, а также межправительственных соглашений по трансграничным водам. Показана также роль исследовательских и образовательных проектов в выработке базы знаний по водной проблематике и наращивании потенциала развития.

На практике действенное вовлечение гражданского общества оказалось трудным делом. Даже хотя официальные механизмы развития сотрудничества между заинтересованными сторонами и были созданы, всего лишь несколько региональных НПО были вовлечены в работу Комиссии по трансграничным водам. Потенциал большинства местных НПО и групп заинтересованных сторон невысок, и для улучшения ситуации необходима внешняя финансовая поддержка.

Проблемы практики (разные рабочие языки, различные стандарты) также мешают сотрудничеству. Сотрудничество на Озере Пеипси показывает, как страны, находящиеся в переходном периоде, могут применять ряд инструментов ИУВР применительно к совместно используемым водам. Кроме того, оно показывает, что развитие подходов на принципах сотрудничества к управлению водой дает возможность использовать природные ресурсы экологически устойчивым образом и одновременно улучшать социальные и экономические условия и качество жизни людей в регионе. Возникает система руководства распределительного типа, что является хорошей основой для реализации принципов интегрированного управления водными ресурсами в бассейне этого озера.

REFERENCES (ССЫЛКИ)

- Bruns B R and R S Meinzen-Dick, *Negotiating Water Rights*, IFPRI, Vistaar Publications, Delhi, 2000.
- De Soto H, *The Mystery of Capital*, Bantam Press, 2000.
- Finnegan, W, *Letter from Bolivia: Leasing the Rain*, New Yorker, April 8, 2002, pp. 43-53.
- Garcia, L E, *Institutional Framework for IWRM in Latin America: Some experiences from the Inter-American Development Bank*, IWRA, Proceedings of the IWRA Policy and Institutions Workshop, Salvador Bahia, Brazil, September 3-7, 2000.
- Global Water Partnership, *Towards Water Security: A Framework for Action*, GWP, March 2000.
- Global Water Partnership, *ToolBox for IWRM*, GWP, December 2001.
- Global Water Partnership, *Introducing Effective Water Governance*, mimeo, April 2002.
- Kaufmann D, A Kraay and P Zoido-Lobaton, *Governance Matters*, Policy paper 2196, World Bank Institute, October 1999.
- Keohane, R, and E Ostrom, (editors), *Local Commons and Global Interdependence: Heterogeneity and Co-operation in Two Domains*, Sage Press, 1995.
- Kooiman, J, editor, *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, Sage publications, 1993.
- Kooiman, J, and J Warner, *Three is a crowd? Reintroducing civil society in water governance*, abstract prepared for the Fourth International Research Symposium on Public Management (IRSPM IV), Erasmus University, Rotterdam, 10-11 April 2001.
- Maass A and R. L. Anderson, *...and the Desert Shall Rejoice*, MIT Press, 1978.
- Ostrom E et al, *Revisiting the Commons: Local lessons, Global Challenges*, Science, Vol. 284, pp. 278-282, April 9, 1999.
- Pierre J, (editor), *Debating Governance, Authority, Steering and Democracy*, Oxford University Press, 2000.
- Rogers P, *Water Governance in Latin America and the Caribbean*, IADB, 2002.
- Solanes, M, *Water: Rights, Flexibility and Governance: A Balance that Matters*, ECLAC, paper for the Natural Resources Law Centre Conference, Boulder, Colorado, USA, 2002/
- Tendler, J, *Good Government in the Tropics*, Johns Hopkins Press, 1997.
- WBCSD, *water for the poor*, World Business Council for Sustainable Development, August 2002. (www.wbcd.org)
- World Development Movement, *Out of service – the development dangers of GATS*, March 2002