



МЕЖГОСУДАРСТВЕННАЯ  
ВОДОХОЗЯЙСТВЕННАЯ  
КООРДИНАЦИОННАЯ  
КОМИССИЯ  
БАСЕЙНА  
АРАЛЬСКОГО  
МОРЯ

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ  
И СОЦИАЛЬНАЯ  
КОМИССИЯ  
ПО СТРАНАМ  
АЗИИ  
И ТИХОГО  
ОКЕАНА

**Материалы к семинару  
МКВК и ЭСКАТО по стратегическому  
планированию и устойчивому управлению  
водными ресурсами в Центральной Азии**

Чолпон-Ата, 27-30 августа 2002 г.

Том 1



Экономическая и социальная комиссия по странам Азии и Тихого океана  
и  
Межгосударственная водохозяйственная координационная комиссия

Субрегиональный семинар для Центральной Азии  
по применению руководств по стратегическому планированию  
и управлению развитием водных ресурсов

27-30 августа 2002 г.  
Чолпон-Ата, Кыргызская Республика

## ПАМЯТНАЯ ЗАПИСКА

### Введение

Проект по "Развитию потенциала в области стратегического планирования и управления природными ресурсами стран Азии и Тихого океана" осуществляется ЭСКАТО с 2000 года. Целью проекта является усиление потенциала развивающихся стран Азии и Тихого океана в области стратегического планирования и управления развитием природных ресурсов и охраны окружающей среды. Первая фаза проекта была завершена в 2001 году подготовкой трех комплектов руководств по управлению природными ресурсами и охране окружающей среды. Сейчас выполняется вторая фаза проекта.

Согласно рабочему плану проекта, после создания руководств для секторов (энергетика, экология и водное хозяйство), фаза 2 будет посвящена организации субрегионального семинара для проведения тренинга на субрегиональном уровне, нацеленного на формирование стержневой группы экспертов в сетях, которые смогут поддерживать процесс стратегического планирования и управления. Затем фаза 3 будет сосредоточена на приложении к конкретным условиям в выборочных развивающихся странах, для оказания им содействия в использовании руководств для формулировки национальных программ действий для соответствующих секторов. Предполагается оценить роль сетей экспертов в региональной работе ЭСКАТО для усиления национального потенциала в области стратегического планирования и управления в регионе.

### Выполнение второй и третьей фазы в водном хозяйстве

Исходя из опыта фазы 1, был сделан вывод, что процесс развития потенциала в области стратегического планирования и управления, выполняемый во вторую и третью фазы, будет сложным с учетом сильного различия политических, экономических, культурных и экологических условий между странами региона. Кроме того, поскольку область планирования и управления развитием является новой и быстро развивающейся, то необходимо связать тренинг с конкретными условиями, относящимися и применимыми к каждому субрегиону или стране, чтобы продемонстрировать осуществимость нескольких "новых" концепций, принятых в стратегическом планировании и управлении природными ресурсами. Поэтому предполагается, что участие выборочных стран в каждом субрегиональном семинаре будет зависеть от готовности подготовить контрольный пример в каждой стране. Для поощрения участия наименее развитых стран в фазе развития потенциала, особое внимание ЭСКАТО будет уде-

лено оказанию содействия этим странам в подготовке контрольных примеров. Также будет сделана попытка организовать субрегиональные семинары во всех пяти субрегионах ЭСКАТО совместно с крупными организациями каждого субрегиона.

### **Задачи субрегиональных семинаров:**

Основными задачами субрегиональных семинаров являются:

1. Запросить поддержку заинтересованных стран и организаций в каждом субрегионе в применении руководств, разработанных в первой фазе для водохозяйственного сектора, включая создание стержневой группы для субрегиональной сети экспертов по СПУ для обеспечения устойчивой передачи технологий.
2. Информировать около 20 экспертов в области водных ресурсов о последних событиях и тенденциях в СПУ для развития водных ресурсов.
3. Обменяться подробной информацией о текущей ситуации в области планирования и управления развитием водных ресурсов в соответствующих субрегионах.
4. Определить стратегии для применения руководств к конкретным национальным случаям и рекомендовать последующие приоритетные работы.

### **Организация субрегионального семинара для Южной Азии**

Субрегиональный семинар для Центральной Азии будет организован ЭСКАТО и МКВК при содействии других международных организаций в Чолпон-Ате, Кыргызская Республика, с 27 по 30 августа 2002 года.

### **Участники**

Ожидается, что участниками семинара будут крупные должностные лица с не менее чем пятилетним стажем работы в области планирования и развития водного хозяйства из организаций или агентств, отвечающих за водохозяйственное планирование, координацию и развитие в субрегионе. Предполагается, что по одному участнику из выбранной страны субрегиона будет спонсироваться ЭСКАТО, которая покроет наиболее короткий перелет экономическим классом из ближайшего международного аэропорта и Ташкента и суточные по текущим ставкам ООН во время субрегионального семинара. Страны могут спонсировать одного или более участников за свой собственный счет.

Эксперты из других стран, международных организаций, агентств и учебных институтов, заинтересованные в планировании и управлении водными ресурсами субрегиона, могут быть также приглашены на семинар.

### **Документация**

Вводные документы семинара, подготовленные ЭСКАТО, и статьи приглашенных экспертов будут выданы участникам на семинаре. Участников, спонсируемых ЭСКАТО, просят подготовить доклад в соответствии с образцом аннотированного национального доклада. Участников также просят привезти с собой 30 копий своих докладов.

### **Формы о назначении и посещении семинара**

Участники, официально назначенные своими правительствами, должны заполнить формы о назначении и посещении семинара и направить их в ЭСКАТО с копией в МКВК.

## ПРЕДВАРИТЕЛЬНАЯ ПОВЕСТКА ДНЯ

1. Открытие субрегионального семинара
2. Обзор плана и задач семинара и ожидаемых последующих действий
3. Сессия 1: Необходимость в стратегическом планировании и управлении
4. Сессия 2: Состояние стратегического планирования и управления водными ресурсами в странах Азии и Тихого океана и в субрегионе
5. Сессия 3: Установка платформы для стратегического планирования и управления водными ресурсами
6. Сессия 4: Стратегическое совместное планирование
7. Сессия 5: Стратегическое планирование ответственности
8. Сессия 6: Вариация модели и ее внедрение в переменных условиях
9. Сессия 7: Возможные стратегии применения руководств к конкретным национальным случаям.
10. Другие вопросы
11. Принятие выводов и рекомендаций семинара.

## **ПРЕДВАРИТЕЛЬНАЯ АННОТИРОВАННАЯ ПОВЕСТКА ДНЯ**

### **1. Открытие заседания**

Открытие субрегионального семинара состоится в Конференц-зале, предоставленном МКВК, 27 августа 2002 года. Последующие сессии будут проходить там же, включая параллельные заседания рабочих групп.

### **2. Обзор плана и задач семинара и ожидаемых последующих действий**

Секретариат ЭСКАТО обсудит ключевые задачи семинара, предложит подробный план семинара для обеспечения эффективного взаимодействия участников с целью достижения упомянутых задач и даст информацию о возможных последующих действиях в рамках проекта.

### **3. Сессия 1: Необходимость в стратегическом планировании и управлении**

Участников попросят определить свои ожидания от СПУ. Затем секретариат ЭСКАТО обобщит ожидания и обсудит краткую историю стратегического планирования и значение СПУ.

### **4. Сессия 2: Состояние стратегического планирования и управления водными ресурсами в странах Азии и Тихого океана и в субрегионе**

Участников попросят сделать краткие презентации о социального-экономическом состоянии водного хозяйства и ключевых проблемах в их странах или организациях. Если возможно, представителей стран просят предоставить на семинаре информацию о совокупных инвестициях, относящихся к развитию и управлению водными ресурсами, сделанных за последние несколько лет или десятилетие и об ожидаемых тенденциях. Обзор состояния развития водных ресурсов в Азии и странах Тихого океана будет сделан должностными лицами ЭСКАТО и МКВК для предоставления вводной информации участникам с целью определения ключевых проблем и перспектив в развитии водных ресурсов в регионе.

### **5. Сессия 3: Установка платформы для стратегического планирования и управления водными ресурсами**

Секретариатом ЭСКАТО будет проведена дискуссия по последним событиям в развитии водных ресурсов и ожидаемым тенденциям с отдельной ссылкой на текущие работы по реформированию водного хозяйства. Предполагается, что участники определят возможности и необходимые условия для установки платформы для внедрения СПУ.

### **6. Сессия 4: Стратегическое совместное планирование**

Презентация модели стратегического совместного планирования будет сделана секретариатом ЭСКАТО, с ударением на необходимых условиях для успешного внедрения модели. Для обсуждения внедрения модели будут созданы рабочие группы.

---

## **7. Сессия 5: Стратегическое планирование ответственности**

Презентация модели стратегического планирования ответственности будет сделана секретариатом ЭСКАТО, с ударением на необходимых условиях для успешного внедрения модели. Для обсуждения внедрения модели будут созданы рабочие группы.

## **8. Сессия 6: Вариация модели и ее внедрение в переменных условиях**

Участники будут разделены на три рабочие группы для обсуждения внедрения СПУ на трех уровнях: национальном, отраслевом и институциональном. Будет сделана попытка определить возможные варианты модели, подходящие к различным условиям.

## **9. Сессия 7: Возможные стратегии применения руководств к конкретным национальным случаям**

Будут проведены заседания трех рабочих групп, чтобы участники могли рассмотреть приоритетные вопросы с целью формулировки возможных стратегий применения руководств для конкретных национальных случаев на трех уровнях, упомянутых на сессии 6, для возможных последующих действий в фазу 3.

## **10. Другие вопросы**

Представители субрегиональных организаций и стран могут оказать поддержку в организации семинаров на национальном уровне в 2003 году и сотрудничества на региональном уровне в 2004 году.

## **11. Принятие выводов и рекомендаций семинара**

Выводы и рекомендации семинара будут приняты в заключительный день семинара.

# СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В УПРАВЛЕНИИ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ БАССЕЙНА АРАЛЬСКОГО МОРЯ – ЧЕМ ОНО МОЖЕТ БЫТЬ ПОЛЕЗНО?

**В.А. Духовный**

*НИЦ МКВК*

1. Отрасль водного хозяйства является одной из наиболее важных в развитии и жизнеобеспечении общества с позиции ее целевых функций, направленных на:
  - обеспечение водой потребности экономического развития и социальных нужд своих народов, государств и отдельных их зон на основе равенства прав к доступу и надежной системы водоподачи и водоотведения;
  - обеспечение сохранения природных объектов (рек, озер, водоемов, дельт) как элементов ландшафта и естественной среды жизнеобитания не только человека, но и фауны и флоры, имеющих определенные требования не только по количеству текущей или сохраненной в них воды, но также и к качеству и к составу компонентов в ней;
  - предотвращение катастрофических или аварийных ситуаций, связанных с водными ресурсами (паводков, селей, засухи и т.д).

Эти функции или "миссия отрасли" должны выполняться устойчиво и надежно.

2. Устойчивое развитие предполагает, что благосостояние общества в целом и каждого его члена возрастает по мере времени, и будет возрастать без ухудшения качества окружающей среды или, как выразила Брутланд, без заимствования ресурсов от будущего поколения. "Человек! Помни, что ты получил природу не в наследство от прошлых поколений (которое ты можешь транжирить), ты берешь его в долг от будущих поколений". Устойчивость общества или устойчивое развитие стало очень модным термином, но складывается такое впечатление, что не все кто оперирует этим термином, хорошо понимают, что это означает в реальности. Общество в целом и все его обеспечивающие элементы (в первую очередь управление водой) находятся в нестабильном состоянии, а под влиянием внутренних и внешних (эндо - и экзогенных) факторов, которые постоянно изменяются, и это формирует так называемые дестабилизирующие тенденции или события или действия, которые должны быть ясно представлены и проанализированы, чтобы система прогноза, противодействующих и превентивных мер, а также определенных запасов могла противостоять этим явлениям и тем самым обеспечить устойчивость системы или ее части.
3. Мы зачастую рассматриваем свои задачи в рамках функциональных обязанностей, в первую очередь, как текущие, тактические, забывая, что лишь "смотрящий далеко вперед", мыслящий стратегически преодолевает легко и уверенно насущные сложности и преграды. С этой точки зрения очень важно представить себе весь набор взаимосвязей, в котором наша отрасль существует и функционирует. Для устойчивого удовлетворения потребностей общества и природы в воде по количеству, качеству и во временном разрезе необходимо достичь постоянного и непрерывного

баланса потребностей и ресурсов, которыми располагает бассейн. На первый взгляд этот баланс представляется очень простым - есть ресурсы, есть потребности. Но оказывается, что за этими двумя очень ясными и простыми терминами скрывается очень сложный набор факторов, субъектов и объектов, взаимоотношений интересов различных групп людей, отраслей, зон и даже стран, находящихся в постоянном взаимодействии и непрерывном динамическом изменении.

Возьмем, например, сторону **ресурса**. Водные ресурсы состоят из осадков, часть которых теряется на естественное испарение, часть идет в почву, часть стекает в реки; поверхностных вод, которые текут в реках, ручьях, водотоках или сосредоточены в озерах, водоемах, ветландах; подземных вод, сосредоточенных в напорных и безнапорных бассейнах и т.д., наконец, возвратных вод, которые образуются в результате использования, и либо вовлекаются в замкнутые системы водооборота, либо сбрасываются в реки, либо в замкнутые водоемы. Все эти ресурсы находятся под влиянием естественной гидрологической изменчивости в увязке с климатическими факторами, но одновременно под действием антропогенных факторов, в корне меняющих их естественный характер, например, тепличный эффект снижает объем ледников, а стало быть и интенсивность их стаивания; гидрологическим рядам свойственна вообще цикличность изменения; меняются русловые потери в реках; меняется объем подземных вод, не говоря уже о размерах возвратных вод, которые больше всех подвержены изменениям в результате человеческой деятельности. Таким образом, ресурсы нестабильны, они колеблются, меняются, а под влиянием человеческой деятельности - загрязняются и исчерпываются.

Еще более **нестабильны потребности в воде** общества: экономика, нужды самой природы, человеческие запросы, формирующие специфические требования на воду, находятся как это видно из рис. 1 в сложном взаимодействии и под влиянии трех сфер общественного развития, в которых вода выполняет роль активного актера: политической, социально-экономической и экологической. При этом все эти сферы, активно взаимодействуют с водохозяйственным развитием и определяют его, усиливая или ослабляя возможности устойчивого водообеспечения, что в свою очередь улучшает или усугубляет положение дел во всех трех вышеперечисленных сферах.

Таким образом "простая задача" - увязки ресурсов и потребления сводится, в первую очередь, к необходимости:

- уточнения закономерностей формирования всех водных ресурсов и их изменения по длине рек, ветландов и других водных объектов по объему, качеству и во времени под влиянием различных естественных и антропогенных факторов;
- определения требований на воду и их динамики под влиянием различных природных и социально-экономических факторов, возможности управления этими требованиями на основе прогнозов предполагаемого изменения;
- прогноза динамики социально-экономической обстановки, включая возможную миграцию, рост национального дохода и ВВП, изменения благосостояния, уровня образования, политики и внутригосударственного благополучия и их влияние на водохозяйственные балансы;
- прогноза политической линии в управлении водными ресурсами.

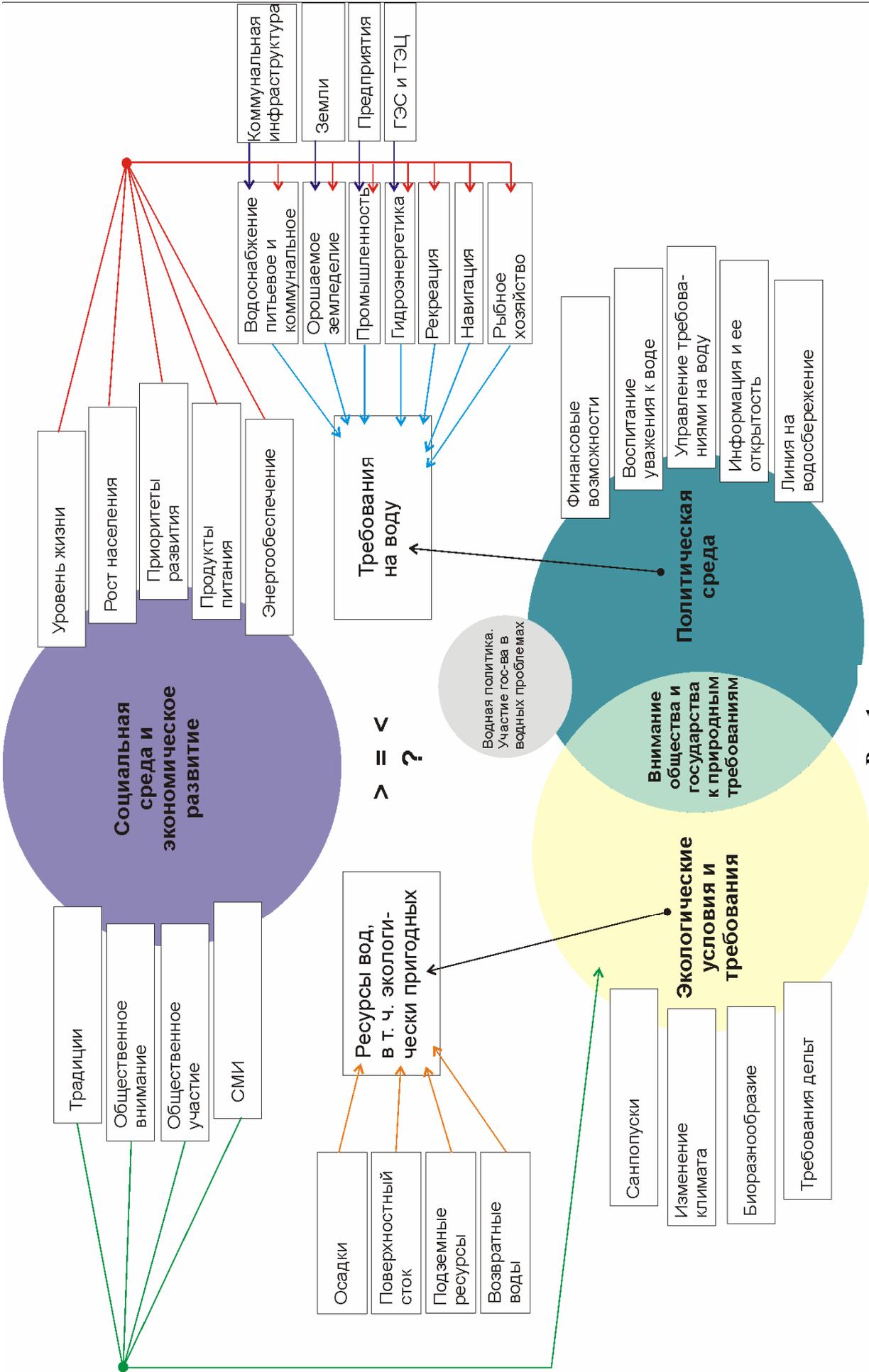


Рис. 1

4. Для решения всех этих задач использование методов "Стратегического планирования и управления" наиболее перспективно и целесообразно.  
В чем основы системы СПУ?

- 4.1. Система СПУ предполагает не осуществление каких-то программ, проектов или разовых мероприятий – она рассчитана **на выполнение функциональных обязанностей** (или миссии), для которой предназначена отрасль (в нашем случае для функций, определенных в п.1)
- 4.2. Система СПУ не является уделом группы доверенных специалистов – плановиков, которым доверяется ее разработка как определение перспективных задач и показателей и соответствующих мер для этого – **она основывается на определенных всеми участниками возможных отклонений и провалов** в нормальной рутинной деятельности каждой из групп водопользователей, водохозяйственных организаций и всех заинтересованных в воде организаций; отсюда ясно, **что в СПУ действует принцип "общественного участия**.
- 4.3. СПУ опирается на **анализ не самого развития, а возмущений, отклонений, которые могут привести к нарушениям нормальных функциональных обязанностей и выработке плана действий**, компенсирующих или предотвращающих эти возмущения. Понятно, что оно не может предотвратить все без исключения отклонения, оно предотвращает лишь те, которые представляют наибольшую опасность и имеют наибольшую степень и обеспеченность (повторяемость) риска. Например, в наших условиях, наиболее вероятны перебои в водоподаче по Сырдарье при высоком уровне зарегулированности из-за нестабильности механизма определения и выполнения топливно-энергетического и водного обмена; по бассейну реки Амударья при недостаточной степени регулирования – из-за несовершенства методов учета трансформации потоков воды при добегании, динамике потерь, наполнения русла и т.д.
- 4.4. СПУ определяет **приоритетные действия** в тех **местах**, где происходит предотвращение не следствий, а **причин**, и там, где они могут быть достигнуты минимальными средствами.

В этом отношении по тем же двум приведенным примерам – где нужно и можно искать приоритетные решения?

По Сырдарье необходимо четко и ясно договориться об организационном, управленческом и правовом механизме, который будет удовлетворять всех: все 4 страны в бассейне, энергетические комплексы, оросительные системы, природные комплексы дельты и сможет реально осуществляться в нынешних политических и экономических условиях. Наверное, такое решение будет дешевле и политически и экономически и более надежно, чем, если каждая страна начнет строить дополнительные водохранилища на своей территории и "организовывать свое счастье по-своему" за счет других и не глядя на их интересы.

По Амударье такая же детальная последовательная, организационная и переговорная деятельность должна быть направлена на оценку потерь, разработку правил учета их и трансформации стока, а также повышение точности учета вод и их распределение, а также на определение порядка водозаборов в разных участках реки, чем обрекать низовья и природу на катастрофическое маловодье.

- 4.5. В отличие от существующей и бытовавшей ранее системы планирования (скажем наших никогда не осуществленных в советское время "Схем развития" и никогда не достигавших намеченных в них сверхоптимистичных показателей) **СПУ ориентируется на определенные организации, вернее набор, комплекс взаимодействующих организаций**, обладающих достаточными полномочиями в выполнении и координации действий, которые могут предотвратить провалы, отклонения и возмущения от национальной водохозяйственной деятельности. Таким образом, возникает проблема

создания не просто административных взаимоотношений сверху вниз, но и взаимовязанных отклонений снизу вверх и горизонтального партнерства.

Это становится особо возможным в условиях, когда мы практически уже перешли от жесткого советского административного управления водой "сверху вниз" к участию в управлении водой не только государственных организаций различных отраслей, но и негосударственных, самоуправляющихся организаций водопользования, коммерческих и некоммерческих гидроэнергетических органов и т.д.

Таким образом, СПУ предусматривает **систему не только властных, но и доверительных экономических, юридических и партнерских отношений**, основанных на высоком понимании важности и уникальности работ по управлению водными ресурсами.

#### 4.6. СПУ базируется на **оценке и сбалансированном управлении внешней и внутренней средой** отрасли (страны, бассейна и т.д.).

С этой точки зрения целесообразно воспользоваться некоторыми положениями теории системного анализа и устойчивого развития. Известно, что теория устойчивого развития предполагает наличие в каждой рассматриваемой ячейке глобальной сферы (стране, бассейне, зоне) четырех (мы предполагаем пяти) потенциалов развития: производственного, природного, социального, финансового и человеческого.

Эти потенциалы являются внутренними. Для водного хозяйства они характеризуются (рис. 2):

- **производственные:** наличием инфраструктуры, ее состоянием, степенью использования потенциала, самообеспечением, стоимостью, потребностью в ремонтах и энергетических затратах и т.д., соответствие передовому мировому уровню. В наших условиях это потенциал как водохозяйственного комплекса, управляющего и распределяющего водные ресурсы, использующие его для производства электроэнергии, регулирования стока, так и организации и частные водопользователи, использующие эту воду и создающие на основе ее определенную продукцию и определенные доходы. В производственный потенциал входит и организационное построение: структура управления водным хозяйством страны, региона, бассейна, системы, Ассоциации водопользователей и их взаимоотношения. Естественно, что учитывая множество участников нашего Аральского водохозяйственного комплекса, их характеристики крайне разнообразны;
- **природный потенциал** – имеющиеся водные ресурсы и естественные объекты (реки, водоемы, озера, источники, ледники) так же как и связанные с ними земельные ресурсы, характеризующиеся определенными естественными свойствами – бонитетом, степенью использования, деградацией и т.д. В наших условиях это 136 км<sup>3</sup> ежегодного стока среднесезонных поверхностных и подземных вод, это 22 млн. потенциальных к использованию земельных ресурсов, в том числе 8 млн. га орошаемых и т.д.;
- **социальный потенциал** – экономическое и социальное положение водопользователей, их национальный доход, занятость, обеспеченность социальными благами, продуктами питания, образование, здравоохранение, в том числе и за счет водного фактора (гигиена, водоснабжение и водоотведение), организационные структуры социальных сфер и формы, например, водообеспеченности;
- **финансовый потенциал** – наличие финансовых возможностей у водопользователей для обеспечения их текущей деятельности, способность различных групп водопользователей к инвестированию в орошаемой земледелии, в водное хозяйство, коммунальное хозяйство; муниципальных органов вкладывать деньги в развитие и поддержание водного хозяйства в зависимости от их степени интереса, а также стратегический потенциал государственных финансовых органов и поддержание водного хозяйства;

- **человеческий потенциал** – обеспеченность водохозяйственных организаций – водопользователей рабочей силой, квалифицированными кадрами, система повышения их квалификации, сопоставление с мировым уровнем развития.

Естественно, что сами по себе все пять потенциалов и их составляющие по уровням иерархии и зональным единицам не являются стабильными, они могут или увеличиваться или уменьшаться и, кроме того, они находятся под влиянием внешней среды (политической, экономической, юридической как страны, так и моря в целом).

На рис. 2 сделана попытка отобразить оценку устойчивости и динамики региона, страны, системы, в зависимости от воздействия внешних факторов, таких, как изменение климата (осадки, сток, испарение), изменение запасов воды в ледниках, рост требований у соседей на воду, энергетику; изменение цен на сельскохозяйственную продукцию, особо энергонесущую; изменение цен на непрогнозируемые факторы сельского хозяйства (материалы, удобрения, химикаты и т.д.); изменение баланса энергии и топлива; изменение мирового экономического рынка и т.д. С другой стороны, имеется и целый ряд внутренних факторов и составляющих водопотребления: (рост или спад производства, его спецификация, рост населения и его потребностей, утечка мозгов и рабочих рук, улучшение или ухудшение природной среды), состояние и степень поддержания инфраструктуры водных и сельскохозяйственных производств. Все эти тренды могут (или нет) компенсироваться в зависимости от наличия внутренних пяти компонентов: производственного, природного (включая мировое сырье), социального, финансового и человеческого (образовательного). Сочетание всех этих факторов и потенциалов в целом и определяет устойчивость субъекта или его развития в целом. Чтобы предусмотреть возможность нарушения этой устойчивости необходимо:

- проанализировать факторы и связи устойчивого развития, как внешние, так и внутренние и создать базу данных по ним;
- определить направленность трендов изменения, их возможные сочетания и последствия для субъекта устойчивости;
- проанализировать эти связи и создать модели прогнозов, включая темпы развития негативных процессов и ущерб от них;
- наметить меры по противодействию или компенсации этим негативным процессам и оценить их стоимость и эффективность на основе использования имеющихся потенциалов.

**Для Системы стратегического управления очень важно использовать методы Интегрированного управления водными ресурсами.** ИУВР понимается как такой подход к управлению водными и связанными с ним земельными ресурсами, который должен сбалансировать человеческие, промышленные, сельскохозяйственные и экологические требования по отношению к воде. Для этого должны быть преодолены:

- национальные и административные границы и ограничения;
- отраслевая замкнутость;
- разрыв в уровнях иерархии управления;
- отсутствие взаимозаинтересованности водопотребителей, общества, с одной стороны, и органов, управляющих водой, с другой стороны; невозможность открытого обсуждения ими интересующих обе стороны вопросов;
- отсутствие заинтересованности всех участников (и руководителей) водной иерархии в конечной продуктивности водных ресурсов.

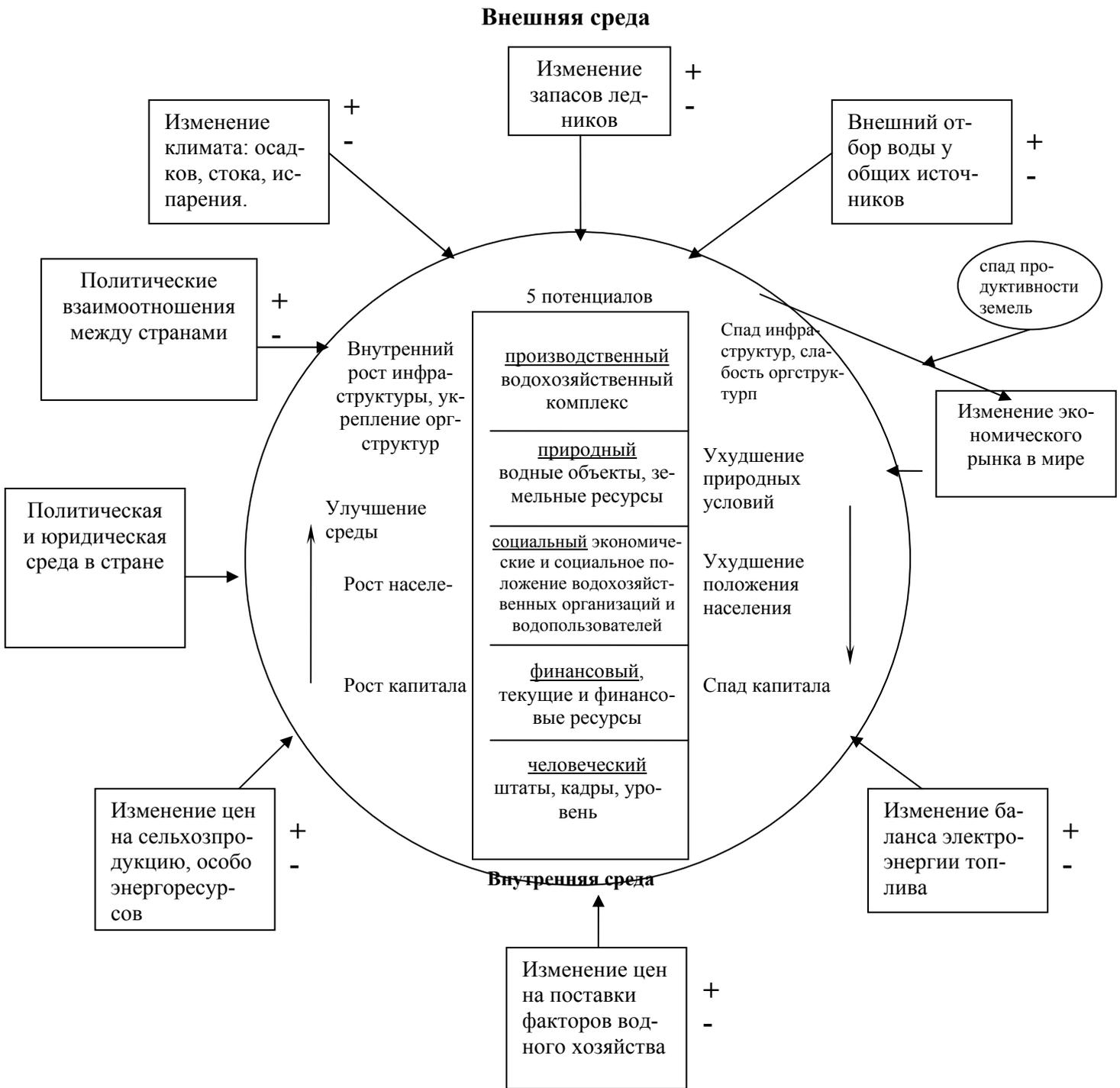


Рис. 2. Факторы и связи водохозяйственного развития

**а) Организационная структура ИУВР включает:**

- обеспечение участия всех заинтересованных ("общественное участие") как в управлении, так и в экономической и материальной поддержке и в решении перспективных принципиальных вопросов развития и совершенствования;
- возможность организации широкого обмена мнениями со всеми "водопользователями" и организация информационного обслуживания;
- увязка организационная, юридическая и информационная всех уровней иерархии;
- создание межотраслевых органов координации и взаимных заинтересованностей, как на уровне долины, так и в пределах каждой страны и области.

b) Создание финансово-экономического механизма, формирующего интерес не только водопользователей, но и водохозяйственных организаций в рациональном использовании воды, водосбережении, борьбы с загрязнением.

c) Проведение детального инженерного, гидрологического и мелиоративного анализа систем, реального состава, размещения, технического состояния каналов, сооружений, насосных станций и других элементов инфраструктуры, всех фактических показателей водопользования, включая необходимые расходы воды, модули водопользования и водоотведения, потери воды технические и организационные, возможности упорядочения и его резервы с использованием современных методов информатики и компьютеризации; организация на этой основе базы данных, включая GIS и RS, систему моделей для планирования, расчетов, управления и мониторинга, а также информационной системы для оценки и постоянного улучшения показателей использования воды.

d) Систему водосбережения во всех уровнях иерархии, основывающуюся на "лучшей практике водопользования", сети демонстрационных участков потенциальной продуктивности воды и передовых технологий водопользования, поддерживаемую финансовым, моральным и экономическими принципами.

e) Систему подготовки кадров и повышения их квалификации, развития его сети в увязке с сетью демонстрационных участков и созданием "Консультативной службы водопользования" (рис. 3).

5. Круг направлений ИУВР, также как и задач, указанных в п. 3, должен увязываться путем:

- снятия межотраслевых барьеров и создания внутринациональной кооперации в использовании и добыче водных ресурсов;
- снятия межотраслевых барьеров путем организации четкого регионального сотрудничества;
- достижения согласованных действий водопотребителей по рациональному использованию воды путем организации партнерства между ними;
- преодоления административных барьеров путем вовлечения всех административных единиц в управление на гидрографической основе при равном их представительстве в руководящих органах;
- создания единого понимания всех слоев общества в необходимости сохранения природы и справедливого, разумного распределения ограниченных водных ресурсов;
- единого устремления всех водопользователей, стимулированного экономическим и правовым инструментом к водосбережению.

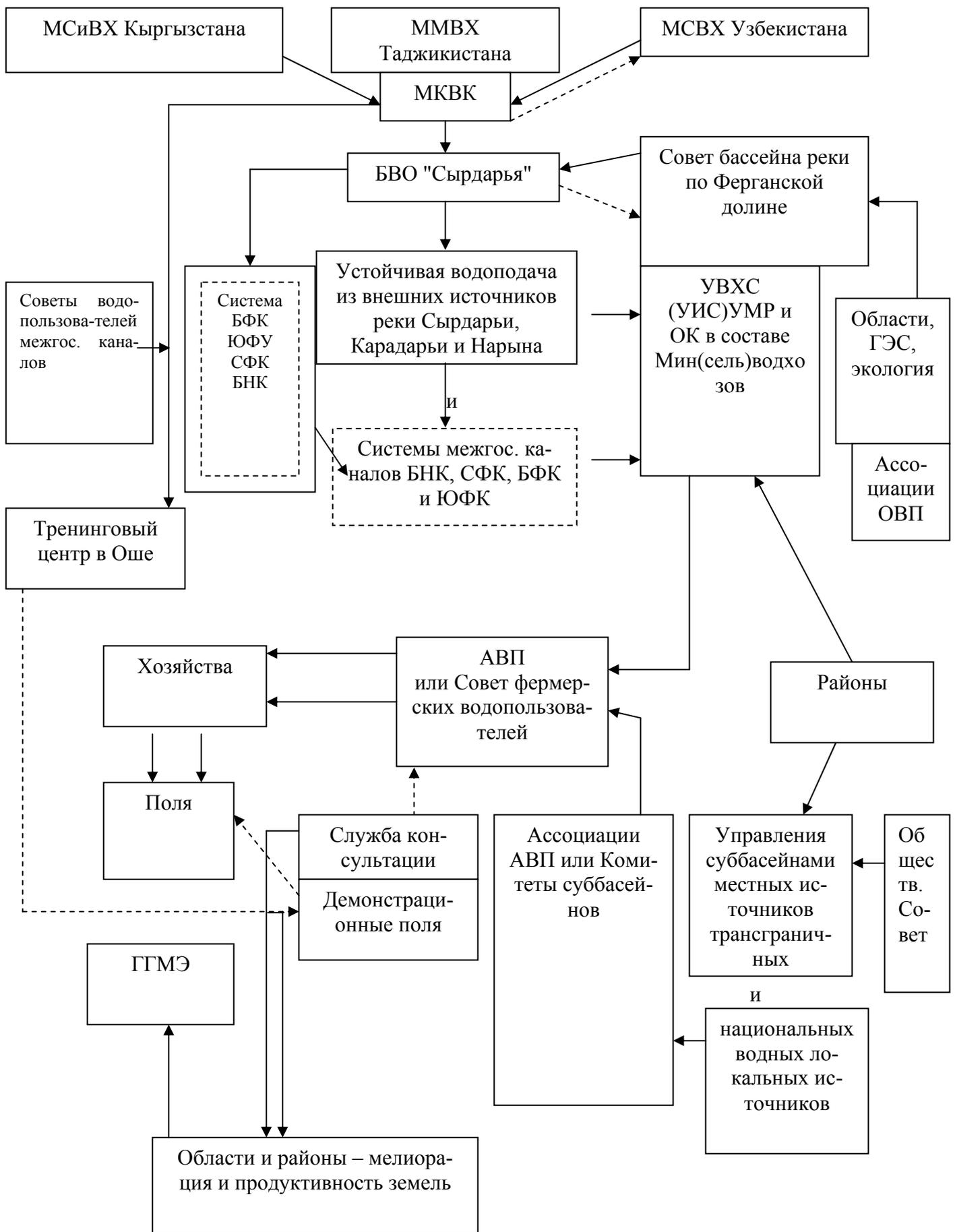


Рис. 3. Принципиальная схема структур ИУВР на примере Ферганской долины

Но охватить все эти составляющие ИУВР традиционными методами невозможно - для этого нужен современный управленческий аппарат, структура и методы, позволяющие отслеживать все происходящие изменения в водопользовании, равно как и водных ресурсах, и соответственно вмешиваться в их направление в нужное русло. Таким аппаратом должна быть система анализа, моделирование и база данных, объединенные в единую систему поддержки решения.

С этой точки зрения системный анализ и моделирование в целом могут оказать неоценимую помощь всему обществу, ибо наряду с утилитарным использованием их специалистами водного хозяйства как инструментов и механизмов планирования и контроля, они могут служить доказательным материалом для политиков в части ориентации и устремления их на наиболее рациональные решения и создание политического и социально-экологического климата рационального использования водных ресурсов, равно как и убеждения всего общества как объединения водопользователей в необходимости следовать этим принципам в своей повседневной жизни.

Бесспорно, моделировать политические решения и общественное поведение очень трудно, если вообще возможно, однако варианты подходы и оценки их влияния на требования и ресурсы вод могут показать возможные последствия на разные уровни перспективы и отсюда выбрать наиболее правильное решение. Нужно только, чтобы решающие лица отказались от своих пагубных привычек следовать прошлому опыту и прошлым методам и поняли, что в условиях постоянно меняющегося мира необходимо прислушиваться к инструментам прогнозирования и трезвого расчета. Ведь даже древние тираны ориентировались на советы "шаманов", "оракулов" или предсказания домашних "астрологов". Тем более такую функцию может и должен взять на себя совершенный системный анализ, вооруженный мощнейшим аппаратом компьютеризации и информатики.

6. **Участники СПУ** должны включать представителей всех уровней иерархии и всех целевых групп, которые участвуют в управлении водными ресурсами с тем, чтобы все интересы и все взгляды на управление и сотрудничество, в том числе и противоречащие друг другу, были учтены.

Но при этом очень важна роль лидеров в каждой группе, умеющих агитировать, осуществлять свои интересы, идти на компромисс, уметь понять интересы партнера и добиваться взаимоприемлемых решений.

Если откровенно признать, то именно такая работа должна была быть осуществлена в рамках программы GEF в сфере Компонентов А-1, А-2 и В, где развитие региональной и национальных стратегий пяти стран и Аральского бассейна в целом должны были бы быть увязаны четко с возможностью эффективного использования водных ресурсов (А-2) на основе широко развитой программы водосбережения и Компонента общественного участия (В). К сожалению, ни консультанты, ни исполнители не смогли выйти за рамки узко ведомственных интересов и организовать такую согласованную работу, несмотря на значительные капиталовложения и, тем самым, обрекли на провал практическое выполнение этой программы. Видимо здесь прослеживается низкий уровень подготовки и знания мирового общественного опыта самим руководством проекта, Консалтинговых фирм и ответственных сотрудников Банка.

В ИУВР большое значение имеет увязка всех уровней иерархии управления водой не только системой функциональных связей: БВО – Минводхоз – Управление системой – Управление каналами – АВП – фермеры, но и взаимосогласованными реакциями на любые возмущения и отклонения от нормальной системы работ. В этом должны быть отработаны коммуникационная и информационная системы, в том числе и система поддержания решений.

Развиваемая нами, но пока слабыми темами система SCADA на уровне пока БВО и только опытных систем (Пахтабад, в последующем – ряд систем в Ферганской долине и ни-

зовьях Амударьи), может представить прекрасный инструмент для этих взаимоувязок с целью повысить не только точность вододеления, но и внешнюю увязку водоподачи в целях недопущения непродуктивных сбросов воды. Такая связь еще более нужна между смежниками. Прекрасный пример – необходимость увязки Гидрометслужбы, БВО и органов Минводхоза, о которой уже говорилось не раз, но к сожалению, сдвигов в этом направлении не произошло, хоть и такая возможность создана на базе Компонента "Д" проекта ГЭФ – мешает нежелание Гидрометслужб в этом плане.

Организационные структуры организаций, участвующих в управлении водохозяйственным комплексом, представляют из себя ту **внутреннюю** среду, которая определяет устойчивость внутренней работы водного хозяйства. Она должна включать ряд принципиальных инструментов:

- **органы межгосударственного управления** – мы их создали. Это МКВК, БВО, НИЦ и др. органы, которые взаимодействуют и вроде помогают друг другу, но их нужно улучшать, развивать и более еще прирабатывать друг к другу;
- **органы государственного и муниципального управления на межотраслевом уровне** – здесь степень их взаимодействия пока явно не достигнута и над ней нужно плотно работать (энергетики, сельхозники, водоснабжение, экология, решающие лица, дипломаты и финансисты);
- **органы коллективного уровня водопользованием** (АВП, ОВП и их федерации) – здесь еще очень много работы;
- хорошая политика на межгосударственном уровне, равно как и на внутриводохозяйственном, которая определена юридическими, финансовыми и стратегическими документами, выработанными с участием решающих лиц.

Все эти организации должны иметь еще одно важное качество – достаточную степень автономности и возможности оперативного принятия решений в экстремальных и резко меняющихся ситуациях с целью минимального влияния на водопользователей, т.е. способность к "самовыживанию", но в то же время обеспечения требований общества и природы.

Для этого указанные организации должны иметь регламент действий на случай неординарных ситуаций и определенную степень запаса или материального им финансового или техники, а также хорошее понимание возможных **сценариев** развития ситуаций.

Все это приводит к выводу, что сила СПУ не в самих организациях, а в системе организационных структур, их лидеров, их взаимодействия, способных сформировать СПУ, разъяснить стратегию и обеспечить восприятие ее **сетью взаимоувязанных партнерских организаций**.

7. Два четких социальных тренда прослеживаются во всем мире, в том числе и в наших регионах:

- растущие требования общественного сектора участвовать в понимании и выработке принимаемых решений по распределению ресурсов, принципов водосбережения и водоподачи и управления водой. Планирование и управление "сверху вниз" комбинируется с тем же "снизу вверх". А это означает широкое вовлечение непрофессионалов в управление водными ресурсами и необходимости не только обучать их, но и дать им инструкции планирования и управления;
- рост требований к прозрачности, расчетливости, эффективности по стоимости и понятности их широким группам, участвующим в управлении водопользованием, с целью успешного использования огромных водных и других ресурсов.

Для обеих этих задач необходима не только программа партнерства и взаимной информативности, которую мы представили донорам на межгосударственном уровне, но она нужна и на других уровнях. Надо исходить из того, что водопользователи, так же как и заин-

тересованные группы имеют разные ценности, цели и социально-экономические интересы. Партнерство только тогда приводит их к взаимному пониманию, если будет создана прозрачность в информации и одновременно доступность инструментов и механизмов в выработке решений и поддержании устойчивости водообеспечения.

Если мы хотим обосновать действительно устойчивое развитие или устойчивую деятельность в области водного хозяйства, необходимо разработать и принять механизм, который позволит, не только визуально, но и количественно анализировать и прогнозировать все эти перспективы. Таким механизмом может быть лишь системный анализ и набор моделей, описывающих поведение таких сложных систем. Естественно, что создание такого механизма, который ныне принято называть "система поддержки решений" (DSS), не проста. Она должна составить огромный набор не только комплекса моделей, адекватно описывающих процессы, связанные с водопользованием, водным развитием и водными фондами, но и базу данных (или даже информационную систему) и базу знаний и систему прогнозов, а также набор критериев, ограничений и связей.

Создание таких систем абсолютно необходимо и для усиленного внедрения интегрированного управления водными ресурсами (ИУВР), которое предусматривает интегрирование в единое целое управленческой схемы различных административных участков, различных отраслей, связанных с водопользованием и водопотреблением, различных уровней иерархии различных территориальных единиц, интересы общества и природы, также как и различные временные этапы: от оперативных решений и слежений до перспективных рубежей. Единое управление не означает, что один орган будет руководить, планировать и контролировать этот комплекс, но что сформирована и создана такая система органов, взаимоотношений, связей, обязательств, правил, ответственности, прав и действий, которая поддерживает успешное функционирование этого комплекса и что очень важно - обеспечивает восприимчивость и реакцию этого комплекса не только на главные тренды и тенденции, но и на неожиданные (авральные или экстремальные) за счет вовлечения своих потенциалов, резервов или ограничения в допустимых пределах потребления воды, энергии и ресурсов и других мероприятиях.

Применение "Системного анализа" в виде DSS требует очень тщательного и детального построения дерева целей и связей, которое затем обрастает базой данных, базой знаний и набором моделей.

Что же нужно делать, чтобы СПУ стало существенным элементом нашей работы?

Практически нужно делать то, что мы делаем, но может более активно и взаимоорганизованно:

- нужно организовать тренинг на разных уровнях; особо для тех, кто должен инициировать СПУ (проектировщики, управленцы);
- нужно начать внедрение во всех странах ИУВР;
- нужно проталкивать развитие программы "Водного партнерства";
- нужно подготовить "Систему моделей и поддержания решений" для разных организаций, участвующих в программе "Партнерство";
- нужно перейти от тривиальных устаревших "Схем" на подготовку "стратегии планирования" в размере стран, регионов, отдельных зон с широким участием общественности.

Мы будем заниматься этим в любом случае, но если доноры нам помогут – это можно организовать быстрее!

# РУКОВОДСТВО ПО СТРАТЕГИЧЕСКОМУ ПЛАНИРОВАНИЮ И УПРАВЛЕНИЮ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ\*

Дуглас Вебстер\*\*, Ти Ле-Ху\*\*\*

\*\*Стенфордский Университет, США; \*\*\* ЭСКАТО

Подготовлено для Отдела развития окружающей среды и природных ресурсов

Региональный семинар по завершению  
Руководства по стратегическому планированию и управлению развитием природных ресурсов  
11-14 декабря 2001г., Бангкок

## ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ

### 1. ВВЕДЕНИЕ

#### 1.1 Важность предвидения и ожидания

Важность предвидения и ожидания в планировании и управлении последнее время оживленно обсуждалась на встречах и в технических отчетах. Поскольку условия планирования и управления в Азиатско-Тихоокеанском регионе изменяются быстрее, чем где бы то ни было еще, способность ожидать изменения являются ключевой для хорошего планирования и управления. Этот процесс аналогичен управлению автомобилем в ночное время, когда чем быстрее вы едете, тем быстрее вы должны смотреть вперед и тем важнее, какие действия вы предпримете, если вдруг перед вами появится грузовик. Очевидно, что будущее невозможно предсказать, следовательно, необходимы предвидение и ожидание, чтобы определить возможные ситуации. Предвидение означает возможность институтов определять (иметь «на экране радара») возможные будущие существенные изменения окружающей среды, в которой они действуют; ожидание означает возможную реакцию на эти события. Результаты работы системы больше определяются не тем, что с ней случилось, а тем, как она реагирует на то, что случилось. Если реакция эффективна, это может нивелировать отрицательные события. Соответствующая реакция более вероятна. Когда изменяющиеся обстоятельства ожидаемы.

#### 1.2 Стратегическое планирование и управление

К счастью, существует подход к планированию и управлению, который помогает принятию решений в контексте быстрых изменений, а именно - *стратегическое планирование и управление (СПУ)*. Несмотря на наличие многих вариантов СПУ, оно характеризуется следующим:

- (i) Ресурсы сфокусированы на достижении Миссии, часто встроенной в Видение, которая является ясной и реалистичной. Часто достижение миссии оговаривается определенными временными рамками. Желаемый список проектов и программ, амбициозные всеобъемлющие планы и нереальные цели отменяются.

---

\* Взгляды авторов не всегда отражают мнение ООН

- 
- (ii) Миссия основывается на проблемах (провалах в достижении желаемого), определенных совместно всеми участниками более, чем на целях, заранее определенных бюрократией кулуарно.
  - (iii) Упор делается на действия, которые ведут к достижению миссии и оцениваются после составления плана. Фактически, планы рассматриваются как не имеющие ценности, пока они не будут воплощены в жизнь, а составление плана не рассматривается как полезная деятельность.
  - (iv) Действия сосредоточены в тех точках системы, где могут быть достигнуты максимальные результаты при наименьших затраченных ресурсах (трудовых, финансовых). Стратегические процессы являются дорогостоящими. В любом случае следует заниматься решением проблемы на уровне ее причины (движущих сил), а не симптомов. Например, реагируя на наводнение, важно, чтобы стратегический процесс был направлен на устранение причин (почему люди живут в затопляемых поймах, может ли наводнение быть снижено или предотвращено).
  - (v) СПУ признает важность руководства и качество институтов. В краткосрочном плане стратегия должна быть построена таким образом, чтобы использовать преимущества институтов и избежать их слабых сторон. В долгосрочном плане эти организации могут быть усилены с целью выполнения стратегической роли; некоторые могут быть закрыты или заменены.
  - (vi) СПУ подчеркивает важность ожидания посредством анализа движущих сил и формулирования сценариев, поскольку признает, что мир быстро меняется. СПУ признает, что пытаться предсказывать будущее глупо, но что диапазон возможных изменений до определенной степени ожидаем.
  - (vii) СПУ делает различие между **внутренней средой** (институты, ответственные за выполнение миссии, и системы, напрямую воздействующие на них) и **внешней средой** (контекст, в котором действуют внутренние институты). Признается, что внешняя среда очень важна и должна быть понята, а ее динамика должна быть ожидаема для того, чтобы стратегия была успешной.
  - (viii) СПУ предполагает, что мир и политическая арена являются местом конфликтов (отрицательных отношений), а не сотрудничества. Таким образом, сотрудничество в рамках СПУ основано на интересе каждой стороны (часто это результат структуры определенных стимулов), т.е. создает ситуацию, когда все в выигрыше, более чем наивное допущение, что консенсус и сотрудничество являются нормой.

### 1.3 Краткая история стратегического планирования и управления

СПУ вначале было разработано в военных кругах после «холодной войны» такой организацией как Rand Corporation. Было признано, что способность решать проблемы в условиях быстро меняющейся обстановки является необычайно важной, но эта тактика (ежедневные действия для достижения немедленного результата в рамках ограниченного поля деятельности) если и была успешной, мало помогала достижению социальных целей, если она не укладывалась в контекст стратегии. Частные корпорации одобрили технику стратегического планирования в 70-е годы, в частности Royal Dutch Shell (иногда эту технику называют методом Shell). Ее успех у Shell, в особенности в момент нефтяного кризиса 1973 г., когда Shell захватила значительную часть нефтяного рынка, предвидя формирование ОПЕК, привел к широкому применению в частных корпорациях по всему миру. Это распространение подхода было уточнено и ускорено консалтинговыми компаниями, такими как McKinsey, которые помогали корпорациям в укреплении организационного потенциала для переходу к СПУ. К 80-м годам техника была заимствована городскими планировщиками и менеджерами в таких областях как города, природные ресурсы, экологическое планирование и управление. Стенфордский Институт стал важным игроком в определении подходов стратегического планирования, особенно основанных на сценариях. Передача техники в общественный сектор была

нелегкой, поскольку большинство из общественных институтов имели многоцелевые программы. С другой стороны, в частном секторе цели были примерно одинаковы: прибыль, сегмент рынка, максимизация доли стоимости. Во-вторых, определение внутренней среды в общественном секторе задача очень тяжелая. Особенно это справедливо для планирования и управления водными ресурсами, где существует слишком много институтов. Какие из этих институтов составляют внутреннюю среду в данном стратегическом процессе, определить в 10 раз труднее.

#### **1.4 Стратегическое планирование и управление в водном секторе**

Вода обычно воспринимается как важный природный ресурс, который определяет развитие региона на ближайшие 50 лет. Многие области региона будут испытывать дефицит воды. Вододеление и управление водой часто бывают источником конфликтов между странами, социальными группами (особенно между городским и сельским населением), областями с избыточными и дефицитными водными ресурсами, промышленно развитыми и аграрными регионами.

Учитывая эту ситуацию, ставки в эффективном планировании и управлении очень высоки. Вода может использоваться в самых различных целях, внося самый разный вклад в экономическое развитие и благополучие людей. Даже для одного вида водопользования продуктивность воды может сильно различаться, например, капельное орошение может достичь более высокой эффективности, чем любые другие виды орошения.

Учитывая важность водного сектора, множество вовлеченных институтов, высокие ставки, высокую степень конфликтности, связанную с планированием и управлением водными ресурсами, подходы стратегического планирования и управления особенно уместны.

##### *1.4.1 Водные ресурсы и развитие в Азиатско-Тихоокеанском регионе*

Азиатско-тихоокеанский регион (АТР) простирается на 36млн.кв.км, занимая 27% суши (1997). Занимая около 60% населения и 60% орошаемых земель в мире, АТР наиболее плотно заселен и наиболее интенсивно развит в аграрном аспекте. Регион включает разнообразные климатические зоны от пустынь до наиболее влажных мест на земном шаре.

Распределение осадков в пределах региона крайне неравномерное. Например, осадки исключительно обильны на южных склонах Гималаев, на западных склонах гор в Индии и Индокитай, на островах Индонезии (1500-3000 мм), а северо-западная часть региона крайне засушлива при ежегодной сумме осадков не более 200 мм. Более того, имеет место не только разница в количестве осадков по региону, но и в распределении осадков по сезонам. Регион характеризуется муссонным климатом с четко выраженными влажными и сухими сезонами. В течение долгого сухого сезона временный водный дефицит возникает во многих речных бассейнах, в то время как во влажный сезон наводнения могут нанести огромный ущерб тем же бассейнам.

В регионе находятся одни из наиболее крупных речных систем. Суммарная площадь наиболее крупных из них (Хуанхэ, Янцзы, Меконг, Брахмапутра, Ганг и Инд) составляет 6млн.кв.км. Все бассейны густо населены, особенно в нижнем течении рек. Следовательно, экономическое развитие и благосостояние людей региона зависит в большой степени от прогресса, достигнутого в развитии и управлении водными ресурсами.

Хотя годовое потребление воды на душу населения ( $400 \text{ м}^3$ ) составляет лишь 12% возобновляемых ресурсов ( $3360 \text{ м}^3$ ), только небольшая часть возобновляемых ресурсов может быть каптирована. Этот показатель ниже по сравнению с другими регионами, а исключением Западной Азии. Естественно, что водообеспеченность на душу населения снижается с ростом населения. В 2000 г. водообеспеченность гораздо ниже по сравнению с 1950 г.: около одной четвертой от уровня 1950 г. в Южной Азии, одной трети в Китае и Монголии и половины в Юго-Восточном Китае. Самое драматическое снижение водообеспеченности ожидается в

Центральной Азии (в 10 раз по сравнению с 7500 м<sup>3</sup> в 1950 г.), которая испытывает жестокий водный кризис.

### НЕОБХОДИМОСТЬ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ

*На национальном уровне:*

**Приоритет 1:** (1) обеспечить рамки и направления общего развития, водного сектора и организаций, (2) способствовать координации между агентствами, секторами и собственниками, (3) улучшить выполнение: финансирование, мониторинг отчетности, мобилизацию ресурсов.

**Приоритет 2:** соединить настоящее и будущее: определить проблемы, преодолеть существующую слабость, отреагировать на неопределенности и укрепить гибкость.

**Другие:** *Управление:* распределять воду между секторами и регионами и достичь поставленных целей в указанный срок.

*На отраслевом уровне:*

**Приоритет 1:** (1) принять в расчет различные институты, собственников, цели различных секторов (лесное хозяйство, окружающая среда, земли, горные выработки, защищаемые территории), (2) достичь ожидаемых результатов в установленных временных рамках, (3) определить общие цели и видение.

**Приоритет 2:** (1) способствовать ускоренному развитию в соревновании с ограниченными ресурсами, (2) обеспечить критерии для распределения ограниченных фондов, (3) обеспечить руководство в достижении ожидаемых результатов, (4) координировать краткосрочные (долгосрочные) действия.

**Другие:** (1) улучшить правовую базу, пересмотрев многие законы, (2) ревизовать работу, (4) учитывать потребности отдельных целевых групп с различными возможностями платить.

*На организационном уровне:*

**Приоритет 1:** (1) составить эффективный план действий, (2) определить четкие цели, (3) создать партнерство для достижения миссии.

**Приоритет 2:** (1) установить показатели успеха (цели), (2) укрепить внутреннюю среду.

*Источник:* Результаты работы рабочей группы, Бангкок, 2001 г.

Экономическое и социальное обследование региона в 1997 г. показывает, что регион достиг большого прогресса в экономическом развитии за последние 50 лет и темпы роста у него наиболее высокие в мире. Несмотря на это, более 70% бедных всего мира проживает в этом регионе. Хотя большинство стран были способны снизить количество бедных, этот процесс замедлился в 80-х годах и особенно после 1997 г., когда в этих странах произошел финансовый кризис. Тем не менее, быстрый экономический рост и растущее население привнесли напряженность в обеспеченность пресными водными ресурсами. Более того, развивающиеся страны региона перешли к политике либерализации экономики, рассчитывая, что такая политика ускорит экономический рост. Либерализация привела к изменению экономической структуры во многих странах, включая существенные изменения в системе хозяйствования, что создало различную внешнюю среду для агентств, планирующих и управляющих водными ресурсами. Ввиду быстро растущего давления на пресные водные ресурсы возросла

сложность управления ими. Соответственно, подходы стратегического планирования и управления, удобные для управления пресной водой, необходимы региону как нельзя больше. Важные стратегические проблемы, которые должны быть учтены при внедрении СПУ в регионе, рассматриваются ниже.

#### *1.4.2 Срочные стратегические проблемы управления пресной водой*

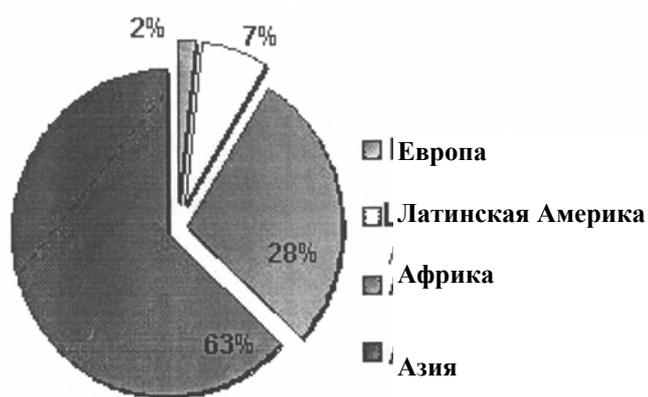
Наиболее срочные стратегические проблемы управления водой тесно связаны с искоренением бедности и справедливым экономическим развитием. Основной проблемой является неэффективность использования водных ресурсов. Широкое распространение орошения напуском ведет к низкой эффективности, низким урожаям и деградации земель. Гидротехнические сооружения неэффективны и в большой степени не учитывают отбираемую воду. Сотни миллионов человек живут в пригородах, где водораспределительные системы развиты особенно плохо, имея в виду быстрый промышленный рост и рост населения. Повсеместно имеет место неконтролируемое размещение отходов, что создает дополнительные трудности в сохранении качества воды. Промышленность не имеет систем оборотного водоснабжения или очистки. Часто вредные химикаты сбрасываются прямо в водотоки, загрязняя имеющиеся водные ресурсы.

Во многих странах изношенность гидротехнических сооружений достигла предела и требуются огромные инвестиции для их обновления. Большинство стран такие проблемы ожидают в будущем. Содержание сооружений неудовлетворительное, что выражается в их деградации и частых поломках. Перерывы в водоподаче не только доставляют неудобства, но могут приводить и к экономическим потерям.

##### *а. Водоснабжение и санитария*

Хотя использование воды для бытовых нужд составляет лишь 7% от общего отбора в регионе, быстрый рост городов во многих развивающихся странах ставит под вопрос возможность их обеспечения безопасной водой. Нехватка воды становится одним из лимитирующих факторов социально-экономического развития, а наличие достаточных запасов пресной воды показателем качества жизни в городах. Неадекватная эксплуатация и обслуживание систем водоснабжения и санитарии были основным препятствием на пути улучшения их работы в регионе как в городах, так и в сельской местности. Множество систем водоснабжения в регионе требуют серьезных инвестиций для их восстановления.

Главным приоритетом является повышение эффективности муниципальных сооружений, которые зачастую не учитывают до 50% воды, подаваемой в большие города Азии. Если бы страны могли повысить эффективность эксплуатации существующей инфраструктуры, особенно в крупных городах, размер требуемых инвестиций мог быть значительно снижен. Значительная экономия воды может быть достигнута за счет устранения утечек и исключения расточительного потребления. Программы по определению утечек в Бангкоке и Маниле, например, привели к значительному сокращению неучтенного водопользования, позволив отложить строительство новых сооружений. Платное водопользование, включая плату за сбросы. Также является важным инструментом стимулирования эффективного использования воды в домашнем хозяйстве и коммерческих структурах.



**Рис. 1. Водоснабжение, распределение необслуживаемого населения**



**Рис. 2. Санитария, распределение необслуживаемого населения**

Несмотря на рост населения на 15% за последние 10 лет, был достигнут определенный прогресс. Тем не менее, 1,1 млрд. чел. не имеют доступа к безопасной питьевой воде и 2,4 млрд. чел. – к санитарии. Это означает, что одна шестая часть населения земного шара не имеет воды и две пятых - санитарии. Большая часть такого населения проживает в Африке и Азии. Наибольшее число таких людей находится в Азии, а наибольшая доля населения – в Африке.

#### б. Сельскохозяйственное водопользование

Орошение является одним из наиболее важных факторов, позволивших значительно увеличить сельскохозяйственное производство, начиная с начала 60-х годов. По сравнению с 60-ми и 70-ми годами, темпы роста значительно замедлились ввиду отсутствия подходящих мест для водохранилищ и оппозиции их строительству со стороны экологических движений и местных фермеров, которые боялись переселения. Следовательно, дальнейший рост производства должен происходить более за счет повышения эффективности и более рационального использования воды на существующих орошаемых и неорошаемых землях, чем за счет расширения орошаемых земель. В настоящее время около 40% обрабатываемых земель в Азии орошается и производит около 70% продовольствия.

В регионе политика в этой области направлена на цели национального развития. Здесь не имели место усилия по повышению эффективности использования воды и снижению потерь. КПД многих оросительных систем в Азии равен 30-40%. В результате доля реально орошаемых земель в планируемых для орошения также низка, особенно в крупномасштабных проектах. Если бы потерянная вода использовалась на орошение, многие проекты расширения орошаемых земель были бы отложены и больше земель могли бы стать орошаемыми. Общими проблемами являются: неадекватное планирование и проектирование, недостаточная внутрихозяйственная оросительная и дренажная инфраструктура, плохая эксплуатация и обслуживание.

Требуются незамедлительные действия для улучшения внутрихозяйственного управления водой в странах с неэффективным водопользованием. Это включает: образование и обучение штата инновационной службы; строгого разграничения ответственности между фермерами и администрацией оросительных систем; усиление исследований по управлению водой и землей в условиях орошения и без него; мониторинг и оценка работы систем; реальная ценовая политика для снижения излишнего расхода воды в сельском хозяйстве. Применение таких мер повысит урожай, снизит объемы используемой воды, позволит поддерживать функционирование систем, снимет проблемы (такие как засоление и подтопление земель), повысит доход и снизит требования инвестиций.

### с. Промышленное водопользование

В развитых странах с развитой промышленной базой, где выполняются законы о загрязнении, спрос на воду для промышленных нужд остается стабильным или даже снижается благодаря внедрению водосберегающих технологий. В развивающихся странах Азии, однако, спрос на воду в промышленности быстро растет, как и сброс промышленных стоков. Прямые инвестиции развитых стран иногда приводят к развитию грязных производств в развивающихся, где контроль загрязнения ослаблен. Многие промышленные производства требуют большого количества воды на единицу продукции, кроме того, неэффективное ее использование приводит к большим потерям. Более того, существуют возможности повысить эффективность водопользования за счет законов о затратах воды на единицу продукции и сбросах, а также за счет рыночных механизмов.

#### 1.4.3 *Другие стратегические проблемы пресной воды в устойчивом развитии*

##### а. Оценка и мониторинг качества водных ресурсов

Чтобы улучшить управление водными ресурсами, необходимо больше знать об их количестве и качестве. Во многих странах АТР нет надежных данных по водным ресурсам, особенно по подземным водам и качеству воды. Существует необходимость регулярного и систематического сбора гидрологической, гидрометеорологической и гидрогеологической информации вместе с внедрением соответствующих систем обработки данных. Чтобы собирать, анализировать и распространять надежную информацию о водных ресурсах, необходимо укрепить существующие механизмы. В некоторых странах данные по водным ресурсам собираются несколькими агентствами без соответствующей координации их действий. Требуются серьезные улучшения в координации сбора и обработки данных, сети сбора данных и мониторинге. По мере сбора данных должны быть подготовлены кадастры источников, включая качество воды в каждом источнике.

##### б. Другие проблемы управления водой

Во многих странах региона разработана национальная водная политика, в некоторых случаях переработанная в мастер-план. В некоторых странах, включая Китай и Индию, мастер-планы подготовлены на национальном и провинциальном уровнях. Тем не менее. Существует настоятельная необходимость улучшения управления водой (не только планирование), чтобы обеспечить устойчивое развитие стран региона. Традиционно, управление водными ресурсами ориентировано на подачу воды, при этом не уделяется достаточного внимания управлению спросом и повышению эффективности использования. Нарождается тенденция по принятию согласованных действий по водосбережению. Системное управление водой, как конечным и уязвимым ресурсом, и объединение отраслевых планов и программ в рамках национальных социальных целей является особенно важным для стран региона. Следовательно, правительства должны одобрить политику и методику интегрированного управления водными ресурсами, основанные на всесторонней оценке экосистемы, принимая во внимание, что первоочередной задачей является экологически здоровое, экономически эффективное и справедливое распределение наличных водных ресурсов между конкурирующими видами водопользования с тем, чтобы обеспечить текущие и будущие нужды общества.

Площадь водосбора требует особого внимания. Эродированные водосборы приводят к высоким паводкам и низким расходам в межень. Многолетний сток рек изменяется со временем. Процессы эрозии возрастают и взвешенные наносы угрожают заилением водохранилищ, особенно в Китае и Индии. Следует сохранить и восстановить растительный покров на водо-

сборе. Есть опасения, что пока сведения лево, засоление и заболачивание земель не будут взяты под контроль, крупные схемы будут приносить минимальный доход.

Необходимо укреплять международное сотрудничество в регионе в области управления водными ресурсами. Опыт, накопленный в этой области одними странами, должен быть передан другим странам. Соглашения о сотрудничестве особенно важны для совместного управления трансграничными водными ресурсами всеми странами бассейна.

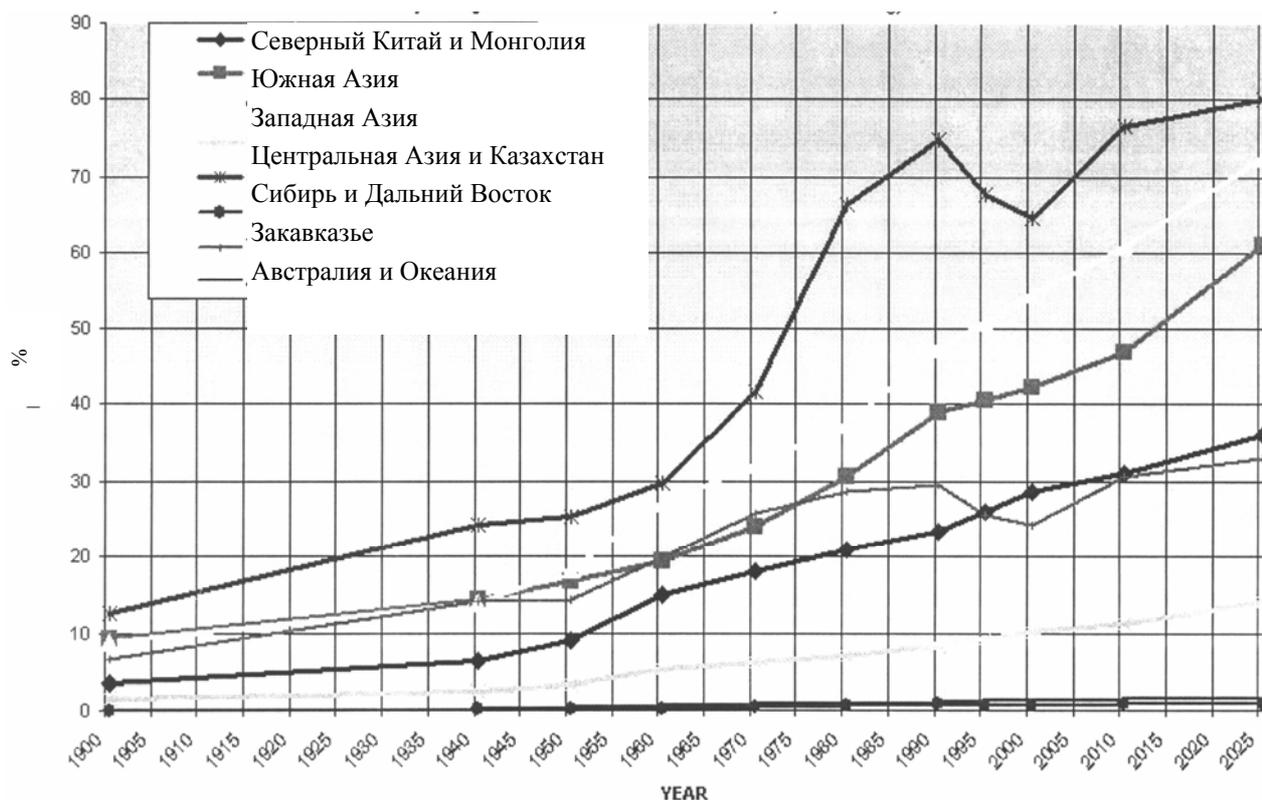
### с. Организационная и правовая структура

Одно из главных препятствий эффективному управлению водными ресурсами региона является множество государственных, полугосударственных и частных агентств, эксплуатирующих водные ресурсы. Правительственные агентства включают министерства сельского хозяйства, здравоохранения, сельского развития и промышленности; водоснабжение городов осуществляется полуавтономными организациями. Подземные воды эксплуатируются агентствами. Ответственными за минеральные ресурсы, и полугосударственными сельскохозяйственными кооперативами. В некоторых странах управление водой осуществляется на уровне речного бассейна. Часто все эти агентства действуют изолированно. Кроме того, во многих странах частные компании, промышленные предприятия и фермеры отбирают поверхностные и подземные воды без какого-либо регулирования. Такое неконтролируемое использование водных ресурсов привело к дисбалансу гидрологического цикла, дефициту, понижению уровня подземных вод во многих местностях, интрузии соленых вод и росту стоимости эксплуатации. Отсутствие четкого распределения ответственности между организациями по городскому и сельскому водоснабжению, между центральной и провинциальной властями и между государственным и частным сектором приводит к дублированию усилий без достижения целей национального развития.

Законодательство, регулирующее собственность на воду, ее использование и защиту, во многих странах поддерживает национальную водную политику во многих странах региона. Такое законодательство, как минимум, покрывает право собственности и использования поверхностных вод, а также защиту качества поверхностных вод. Некоторые страны, включая Бангладеш, Индию, Малайзию, Республику Корея, Республику Палай и Шри-Ланка, заявляют, что их законодательство еще не вполне сформулировано для регулирования права собственности или права использования подземных вод. Это приводит к бесконтрольному использованию подземных вод, вызывая спад уровней и просадку поверхности. Во многих странах, таких как Китай, Индия и Филиппины, воды рассматриваются как общественная собственность. В этих и некоторых других странах национальная водная политика подчеркивает многоцелевое использование воды и обеспечивает координацию развития водных ресурсов.

#### 1.4.4 *Управление спросом и другие экономические проблемы*

Как уже упоминалось, управление спросом еще не получило широкого развития в регионе. Существует необходимость в реалистичных альтернативных мерах для повышения эффективности водопользования через управление спросом. Пока не повышены водные тарифы и не введена плата за сбросы, промышленные предприятия не имеют стимулов экономить воду. Внедрение стандартов на сбросы и обеспечение субсидий на сокращение сбросов приведет к значительному снижению уровня загрязнения. Промышленный сектор также будет заинтересован использовать очищенные бытовые стоки в процессах, которые не требуют высокого качества воды. В Индии, например, промышленные предприятия в пригороде Мадраса выразили желание покупать очищенные муниципальные стоки для использования их в производстве.

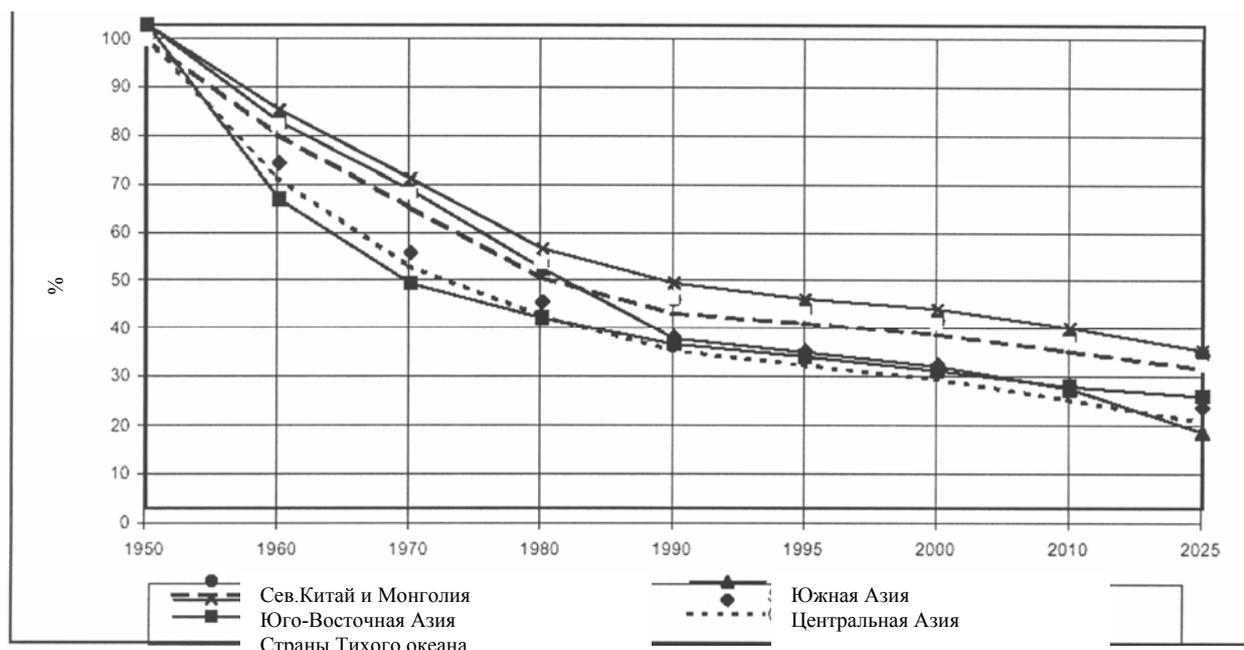


**Рис. 3. Тенденции изменения соотношения отбора и водообеспеченности**

На большей части орошаемых земель региона не было попыток снизить потери воды через механизм платного водопользования. Только недавно начали собирать плату за воду, в частности в условиях водного дефицита. Правильно использованное платное водопользование может привести к экономии воды путем создания систем оптимальных размеров. Трудности введения платного водопользования в орошении заключаются в сложности определения количества использованной воды. Более того, фермеры не имеют желания платить за ненадежную и нерегулярную подачу воды в крупных ирригационных системах. Неадекватная эксплуатация и обслуживание часто являются причиной плохой собираемости платы за воду. Этот замкнутый круг характерен для многих стран АТР.

Давление на водные ресурсы усугубляется ограниченными ресурсами пресной воды, которые одни из самых низких в мире. Южная Азия, дом одной шестой населения земли, имеет самый низкий показатель водных ресурсов на душу населения и он продолжает драматически снижаться, в основном, ввиду быстро растущего населения. Чем больше население, тем больше потребление и потери. Поскольку не все потери используются, водообеспеченность постоянно падает. Индустриализация также ответственная за повышение потребления воды (водосберегающие технологии только начинают внедряться) с большими потерями. Низкая водообеспеченность при высоком уровне отбора и высоком уровне промышленных сбросов увеличивает дефицит.

За последнее столетие отбор воды увеличился в 6 раз при росте населения вдвое. По отбору воды в регионе лидирует Центральная Азия (85%), затем идет Южная Азия (48%) и Монголия (25%). Эти регионы страдают от водного стресса, выраженного в дефиците воды и чрезмерной эксплуатации подземных вод. Стресс усугубляется изменчивостью выпадения осадков и неопределенностью поступления воды из международных рек. Например, Бангладеш, Камбоджа, Узбекистан и Вьетнам находятся в сильной зависимости от рек Падма, Меконг и Амударья; около половины водных ресурсов они получают из этих рек. Бутан, острова Фиджи и Шри Ланка также испытывают большую изменчивость в распределении осадков.



**Рис.4: Снижение водообеспеченности на душу населения (1950-2025 гг.)**

Рифовые острова (атоллы) в Тихом океане испытывают дефицит поверхностных вод и продолжительные засухи. Поверхностные ресурсы ненадежны, а запасы подземных вод ограничены.

Интрузии соленых вод и загрязнение отходами человеческой деятельности возрастают. Если дефицит воды менее заметен на крупных вулканических островах, загрязнение водных тел становится серьезной проблемой в городах. Качество воды ухудшается также в сельской местности и в эстуариях рек.

Наводнения и засухи обычные явления в Азии и тесно связаны с водой и управлением ею. Деградация водосборов (в основном, исчезновение лесов и эрозия почв) и неконтролируемая урбанизация (когда поселения нарушают природные дренажные системы) являются основными причинами наводнений. Улучшение управления реками и меры по контролю наводнений снижают степень природных наводнений. Бангладеш, Китай и Пакистан сильно пострадали от наводнений в период с 1988 по 1998 гг. В 1991 г. в Бангладеш из-за наводнения, вызванного циклоном, погибло 140 000 чел. В 1998 г. в Китае во время крупного наводнения на реке Янцзы и северо-восточных реках погибло 3600 чел., а экономический ущерб составил 20 млн. долл. США. В том же году в Бангладеш погибло 1000 чел., наводнение затронуло 30 млн. чел.

Последствия засухи посчитать сложнее, но большая часть Китая и Индии, как и некоторых других стран, время от времени бывают поражены жестокой засухой. Больше всех страдают бедные, которые не могут себя защитить. Климатические изменения могут усугубить явления наводнений и засух в некоторых частях Азии. В отсутствии эффективной политики и инфраструктуры для управления связанными с водой катастроф их влияние будет оставаться ощутимым.

В общем, водный стресс остается высоким и возрастает, вследствие чего спрос будет постоянно превышать наличные водные ресурсы. Водная безопасность становится ключевой проблемой выживания человечества, жизнь которого полностью зависит от воды. Индустриализация и ускоренная урбанизация будут продолжать увеличивать давление на управление ограниченными водными ресурсами. Водопользователи все больше понимают важность изменений парадигмы планирования от статического традиционного планирования к более активному, социально-экономически и экологически ориентированному.

## 1.5. Уровни планирования и управления

Мы определили 4 уровня планирования и управления водными ресурсами:

- (i) Национальное планирование/управление водными ресурсами. Оно может быть функцией одного координирующего агентства, комитета при кабинете министров. Например, в Таиланде существует Национальный Комитет водных ресурсов.
- (ii) Отраслевой уровень планирования/управления. Включает взаимодействие в пределах одной отрасли, например, питьевое водоснабжение. Даже внутри отрасли может существовать множество агентств из-за дублирования, функционального деления отрасли или создания отдельных агентств в различных географических зонах.
- (iii) Планирование/управление единой организацией. Например, администрация по управлению городскими стоками или ирригационная администрация.
- (iv) Суб-национальное (территориальное) планирование/управление. Примеры включают Комитет бассейна 25 рек в Таиланде и Администрация озера Лагуна на Филиппинах. Территориальные организации могут иметь большие полномочия и работать как единое агентство (подобно случаю iii) или может быть в большей степени скоординированным.

## 1.6. Движущие силы процесса стратегического планирования и управления

Что движет процессом СПУ в области водных ресурсов? СПУ может иметь (i) официальный мандат как в США согласно Акту 1993г., (ii) быть результатом действий бюрократии, когда высшие должностные лица определяют стратегическое планирование, или (iii) результатом общественной деятельности. Чаще всего последнее имеет место на суб-национальном уровне, когда местные организации работают вместе с основными водопользователями по подготовке стратегии развития водосборов, критических в экологическом отношении районов и т.п. Часто результаты лучше, когда бывают задействованы две или три движущие силы. Процесс СПУ с целью соответствия правовым нормам может быть лишен энтузиазма, а движимый только гражданским обществом может страдать от отсутствия доступа к ключевым ресурсам для достижения ощутимых и устойчивых изменений. Процесс, опирающийся на бюрократическую инициативу, в особенности опирающийся на нескольких человек, может зайти в тупик.

## 2. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ И УПАВЛЕНИЯ В АЗИАТСКОМ КОНТЕКСТЕ

### 2.1. Преимущества подхода СПУ

Стандартная модель стратегического планирования (рис. 5) имеет несколько атрибутов, вызывающих рост популярности такого подхода:

- (i) Она не предполагает целей, но работает по заявлению миссии, а в его отсутствие - по проблемам. Заявление миссии вытекает из процесса, который вовлекает водопользователей (кто имеет долю в доходах), а не формулируется изолированно в бюрократическом агентстве.
- (ii) Она признает, что внутренняя организационная среда очень важна для применения стратегии. Хорошая политика, стратегия или инструмент не имеют ценности без института или сети институтов, ответственных за их воплощение. Люди и руководство этих институтов играют ключевую роль в определении успеха.
- (iii) СПУ признает, что внешняя среда (института, ответственного за продвижение стратегии) быстро меняется и является непредсказуемой, но диапазон возможных

- версий будущего может быть определен. Стратегии могут быть проверены на сценариях, представляющих диапазон возможных будущих альтернатив.
- (iv) С учетом выше сказанного, СПУ признает, что внешняя среда становится все более важной, так как растет значимость следующих факторов: (a) технологии (интернет, мобильный телефон, легкие перемещения), (b) рост масштабов физического развития (крупные плотины, промышленные комплексы, мегаполисы), которое воздействует на большие площади, (c) либерализация системы мировой торговли, финансов и рабочей силы и (d) быстрое распространение информации, которая способствует пониманию многими выгод, которые несет стратегия.
  - (v) Сеть институтов становится более сильной в формулировании и применении стратегии. Сила переходит от институтов к сети. Иногда наилучшим способом применения стратегии является наделение силой сети. Признавая важность внешней среды, СПУ признает важность сети. (модель стратегического совместного планирования, обсуждаемая здесь, фокусируется на важности сети институтов).
  - (vi) Стратегическое планирование признает, что мир конфликтен. Водопользователи и группы интересов не разделяют одни и те же ценности, цели и социально-экономические интересы. Таким образом, стратегия должна основываться на согласии между отдельными водопользователями, компенсации, обмене, улучшении, смягчении и т.п. Процесс общественного участия не всегда ведет к консенсусу. Стратегическое планирование учитывает это и старается сблизить различные взгляды и интересы. Лучше всего эта цель достигается в процессе переговоров с участием посредника.

## 2.2. Тенденции управления в АТР

Две основных тенденции существенно влияют на управление водными ресурсами в регионе. Первая тенденция это *децентрализация*, т.е. растущая налоговая, административная и политическая сила на суб-национальном уровне взамен национального. Это означает, что роль национальных агентств в планировании и управлении водными ресурсами будет двигаться в направлении: (i) мониторинга работы и вмешательства, состояния экологических и физических систем, (ii) укрепления организационного потенциала, (iii) поддержки изменений и (iv) введения стандартов. С другой стороны, чем больше власти и ресурсов будет передано на суб-национальный уровень, т.е. бассейновым властям и комитетам, тем более важным будет этот уровень для СПУ. Таким образом. Если СПУ будет завязано лишь на национальный уровень, большая часть потенциала может быть потеряна.

Вторая тенденция - это большая открытость и подотчетность управления, т.е. **финансирование, основанное на результатах**. Такие страны как Гонконг, Таиланд, Малайзия и Китай быстро внедряют такие системы. Исполнительное агентство заключает контракт с финансирующим агентством о том, что финансирование работ будет производиться по полученным результатам. Если цели работы не достигнуты, принимаются санкции в виде урезания бюджета, численности персонала или закрытия агентства. При такой модели управления СПУ становится важным как никогда, поскольку ограниченные ресурсы должны быть максимизированы для достижения согласованной миссии – определение модели стратегического планирования. В этом случае очень важную роль играет мониторинг результатов. Более того, внимание смещается с состояния систем как таковых к политике и запрограммированной деятельности, связывая вмешательства с изменением состояния (экологического, физического) системы. Усиленное внимание к мониторингу означает, что формулирование силовых показателей, которые наилучшим образом измеряют работу миссии, становится очень важным.

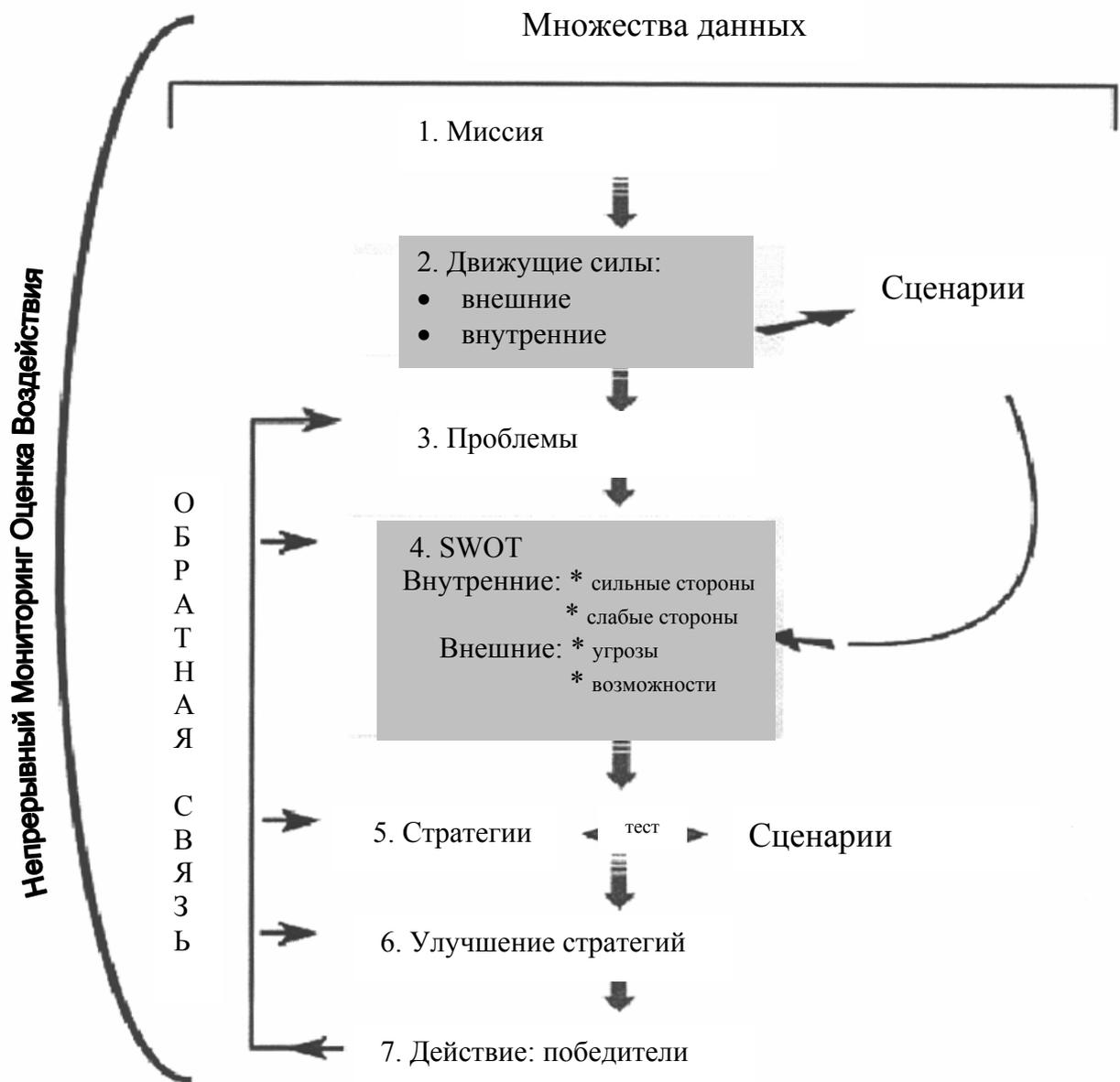


Рис. 5. Стандартная модель стратегического планирования

## 2.3. Разрешение конфликтов

Разрешение конфликтов становится все более важным в регионе. При быстром росте населения, промышленности и урбанизации спрос на ограниченные водные ресурсы создает конфликты. В частности, фермеры, которые потребляют 80% воды, находятся под угрозой установления платы за воду, перераспределения ее на другие нужды и т.п.

Процессы, включающие посредничество и переговоры, необходимы. Многие конфликты разрешаются на микро-уровне и не подвластны МСП. Тем не менее, вовлечение водопользователей, включая деревенскую общину, в формулирование видения, миссии и стратегии, может помочь более эффективно разрешать конфликты (через более подходящую политическую структуру, структуру стимулов и механизмы совместного решения), устанавливая рамки принятия решений на микро-уровне. Например, если стратегия вододеления признает право собственности на воду, появляется большой потенциал для разрешения конфликтов с привлечением сельскохозяйственных и несельскохозяйственных водопользователей. Если фермеры становятся собственниками воды, не покупая ее, они сами должны понимать важность ее распределения для более полезного использования, извлекая выгоду от продажи воды а не использования.

## ПОДХОД

### 3. Предлагаемый подход

#### 3.1. Общественные тенденции

Мир меняется драматически в последнее десятилетие в большинстве стран региона. В частности, развиваются две новые общественные тенденции в стратегическом планировании, которые тесно связаны с двумя изменениями в управлении (децентрализация, подотчетность и прозрачность), описанные выше. Такими тенденциями являются:

- (i) Повышение спроса в обществе и частном секторе на привлечение частного сектора в процесс принятия решений в отношении распределения природных ресурсов, режима предоставления общественных услуг, управления такими природными ресурсами как вода. Это на старомодное общественное участие, когда общество приглашали «внести вклад» или «дать комментарии» на инициативы, разработанные профессиональными бюрократами и их окружением – консультантами. Эта форма участия характеризовалась публичными слушаниями, общественными форумами и т.п. Новое вовлечение гражданского общества и частного сектора основано на прямом участии в управлении водопользователей и групп по интересам, включая определение и разработку инициатив.
- (ii) Возросший спрос на открытость, подотчетность и экономически эффективную деятельность от имени общественных институтов. Агентства, предоставляющие общественные услуги, должны эффективно использовать дефицитные водные ресурсы.

Общественная тенденция (i) ведет к разработке *стратегического совместного планирования*, а тенденция (ii) – к развитию *стратегически подотчетной модели*. Эти две стратегические модели, образованные из традиционного отраслевого подхода к стратегическому планированию, представляют основу данной статьи.

### 3.2. Цели

Целями статьи являются: (i) описание руководства по их использованию и (ii) обсуждение использования этих моделей при изменяющихся условиях, чтобы обеспечить читателям основу для оценки соответствия планирования водных ресурсов в различных странах региона. Где это возможно. Сделаны ссылки на другие статьи методического характера. Кроме того, глоссарий в приложении дает больше методических деталей.

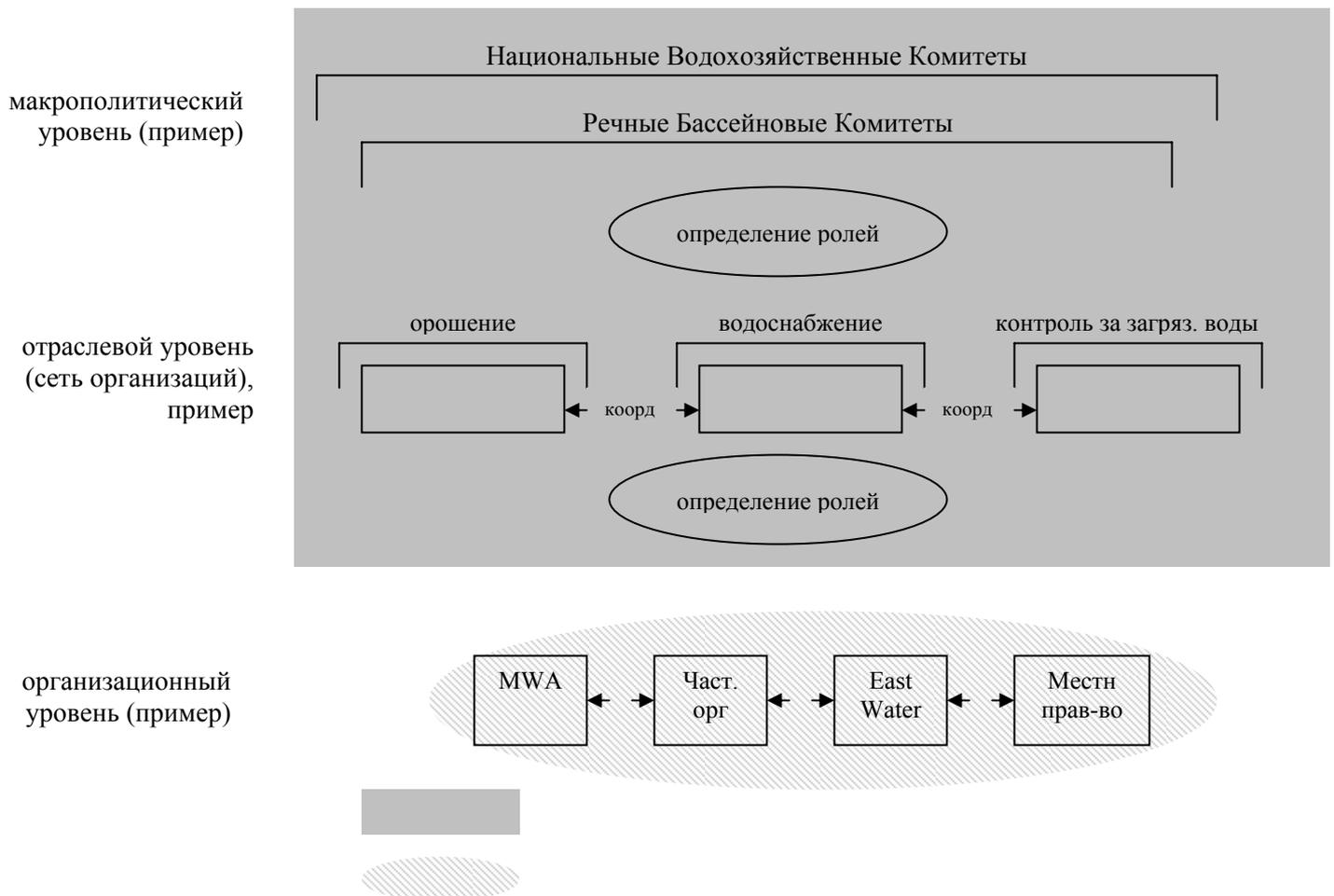


Рис.6. Гнездовое стратегическое планирование: водные ресурсы

### 3.3. Гнездовой подход

Первым условием статьи является то, что представляемые **стратегическое совместное планирование** и **модель стратегической отчетности** не являются альтернативными или взаимно исключающими. Наоборот, оба должны использоваться в планировании управлении водными ресурсами, поскольку оперируют в различных масштабах. Совместная модель необходима для идентификации новых или изменившихся ролей исполнительных агентств (существующих или тех, что должны быть созданы), разработки стратегий, которые требуют сетевого подхода, т.е. превосходящих индивидуальные агентства. Более того, совместная модель имеет широкую перспективу и лучшие результаты, объясняя внешние силы, воздействующие на водные ресурсы. Совместный подход поддерживает развитие ясной и эффективной стратегии, поскольку процесс планирования не ограничивается узкими рамками (часто устанавливаемыми

ливаемыми искусственно) или отдельными агентствами. Кроме того, этот подход может установить сотрудничество между двумя исполнительными агентствами. Таким образом, важным результатом процесса стратегического совместного планирования является развитие и применение **стратегии сотрудничества** между водными агентствами, основанной на политических реалиях.

Тем не менее, институты, получившие задания в рамках стратегического совместного планирования, должны быть подотчетными ввиду важности каждого института (агентства) для **модели стратегической отчетности**. Этот гнездовой подход особенно важен для планирования и управления водными ресурсами, поскольку он вовлекает большое число агентств и действующих лиц. Например, в Таиланде, как минимум, 39 агентств непосредственно вовлечено в управление водными ресурсами. Однако важно понять, что роль отдельных институтов в рамках сети не будет статичной. Динамика сети и изменяющиеся внешние и внутренние обстоятельства будут и должны выражаться в изменениях роли агентств. Например, успешные агентства будут брать больше ответственности в рамках сети, в то время как менее успешные будут терять силу и влияние. Изменения внешних обстоятельств могут сделать некоторые агентства более важными, а другие менее важными; некоторые агентства могут стать излишними. Может потребоваться создать новые агентства. Эта ситуация означает, что СПУ должен быть непрерывным процессом как на уровне отдельных агентств, так и в масштабе совместной работы многих агентств.

Таким образом, совместная модель является наиболее подходящей для национальной политики и отраслевого уровня, описанных выше, тогда как модель отчетности является наиболее подходящей для индивидуальных агентств. На суб-национальном уровне обе модели являются подходящими при различных организационных обстоятельствах, что будет обсуждено далее.

## МЕТОДОЛОГИЯ

### 4. СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ НА ОСНОВЕ СОТРУДНИЧЕСТВА

#### 4.1 Что такое стратегическое планирование на основе сотрудничества?

Планирование в рамках сотрудничества базируется на двух ключевых предпосылках. Одна из них подразумевает, что интеллект и современные технологии широко распространяются в обществе, даже в технических областях таких как управление водными ресурсами, например, в специализированных технических правительственных организациях, университетах, НПО, частном секторе (например, технические компании), среди пользователей и в местном правительстве. Вторая означает, что у правительства нет монополии управления. Даже такая деятельность, как региональное планирование, не обязательно должна быть государственной монополией. Например, во многих областях Соединенных Штатов, включая Силиконовую долину - место дислоцирования фирм-разработчиков передовых мировых технологий, региональное планирование берет на себя на основе сотрудничества неправительственный орган, который включает местное правление. Так как такой подход вовлекает многих водопользователей, это делает управление более сложным и опирающимся на посредничество. Группы могут разрабатывать вопросы, затем продвигать законодательство к соответствующей конституционно полномочной власти, например, местным государственным советам или Государственному законодательству. В сущности, большая часть работы правительства делается для того, чтобы результат отвечал нуждам избирателей. Во многих демократических законодательных органах лоббисты настолько могущественны, что могут предотвратить изменение. Процессы планирования на основе сотрудничества позволяют формироваться клиентуре и создают движущую силу, соответственно стратегии, политику, инструменты и другие меры, обычно имеют намного более сильную поддержку к моменту, когда достига-

ют законно уполномоченного органа, сокращая возможность того, что частные интересы остановят предлагаемую инициативу. Совместное планирование особенно ценно в планировании сложных систем, где существуют многочисленные политические объекты. Многие системы водоснабжения демонстрируют именно эти качества, например, планирование и управление речным бассейном.

Однако не все страны азиатского и тихоокеанского регионов готовы или считают необходимыми процессы, в которых правительство не играет ведущей роли. К счастью, **стратегическое планирование на основе сотрудничества** может использоваться намного более обычно. Например, организация национального планирования или покровительственная организация планирования водных ресурсов может спровоцировать процесс планирования на основе сотрудничества. Однако чтобы стать совместным, процесс должен вовлечь водопользователей вне правительства, а также все соответствующие организации, и должен рассматривать управление водными ресурсами с точки зрения перспективы, которая превзойдет любую из этих водохозяйственных организаций, какой бы могущественной или доминирующей она ни была в рамках своей юрисдикции.

Рисунок 7 поясняет модель **стратегического совместного планирования**. Вот некоторые из основных способов, в которых оно изменяется от модели стандартного стратегического планирования:

- (1) Модель **стратегического совместного планирования** может быть применена благодаря главной общественной проблеме (или ряду проблем), которая движет процесс. Иногда процесс является результатом провала традиционных государственных процессов решения проблем из-за разногласий среди организаций. Например, споры в отношении доступа к воде между городскими и сельскими территориями или среди стран в регионах таких, как бассейн реки Меконг, породили проблемную среду, определяющую такой процесс. В некоторых случаях даже определение проблемы будет нечетким, т.е. люди или организации будут недовольны положением, однако проблема будет сформулирована неточно. Кроме того, модель может войти в действие как результат процесса демонстрации видения в стране, в которой считается, что водные ресурсы играют ключевую роль в реализации планируемого будущего, но необходимы изменения с точки зрения работы, выполняемой организациями управления водными ресурсами. Модель стратегического совместного планирования может не войти в действие из-за отсутствия координации среди организаций в действии. В данном случае Миссия процесса стратегического сотрудничества концентрируется на том, как эффективно реализовать согласованное выполнение Видения.
- (2) Поскольку **стратегическое совместное планирование** часто начинает решать проблему, зачастую нечетко определенную, он быстро вовлекает множество организаций и широкий круг заинтересованных групп и водопользователей. В этом смысле это стратегическое планирование в макро масштабе в большей степени, чем модель стандартного стратегического планирования или **модель стратегической подготовленности**, описанной далее. Этот более макро уровень стратегического планирования может происходить на национальном уровне или на уровне суб-национальной территории, однако характеризуется вовлечением многих организаций.
- (3) В **стратегическом совместном планировании** информационная база становится крайне важной именно потому, что вовлечен широкий круг интересов. Хотя для отдельных лиц и организаций является трудным изменить свои позиции и даже еще труднее изменить свои оценки, если они согласны с достоверностью информационной базы, маловероятно, что дела будут решаться при помощи стратегического совместного подхода. Информационная база включает движущие силы (внутреннюю и внешнюю) и сценарии (иллюстрирующие ряд возможных перспектив, влияющих на проблемную область).

Рис. 7

Определение внутренней среды для анализа SWOT (преимущества – недостатки – возможности - угрозы) затруднительно, так как широкий круг организаций может предложить ресурсы значительной важности для решения проблемы тут же – фактически сложные вопросы требуют согласованного действия сети организаций. (Конечно многие неудачи и недостатки в улучшении комплексных систем таких, как системы водных ресурсов в азиатско-тихоокеанских странах и где-нибудь еще, можно отнести к тому, что организации и политики не смогли дать согласованный стратегический ответ). Таким образом, анализ внутренней среды (SWOT) должен начинаться с перечня ресурсов на месте (через число организаций), который потенциально поможет решить вопрос. Затем необходимо проанализировать преимущества и недостатки этих потенциальных организационных ресурсов. Поскольку широкий круг организаций должен быть включен в такой анализ, анализ внутренних преимуществ-недостатков очевидно будет менее глубоким, чем в случае модели стратегической подотчетности, описанной ниже, которая сосредоточена на одной организации.

Разработка сценариев для обеспечения контекста стратегического совместного планирования в области планирования и управления водными ресурсами тоже затруднительна. Поскольку будущее известно меньше, чем прошлое и настоящее (информационная база для движущих сил), а группы по разным интересам будут воспринимать и захотят изобразить его по-разному, разработка сценариев будет весьма проблематична. Потребуется профессиональные посредники для того, чтобы наладить согласие в потенциально противоречивых областях, таких как построение сценария.

- (4) Как только стратегия будет согласована, в отличие от модели стратегической подотчетности, в которой привлеченная организация обычно уже имеет правовой (конституционный) мандат, ее необходимо легитимировать. Часто это требует законодательства или политического мандата. Однако если различные группы выработали трудные компромиссы и согласились со стратегией, это может стать относительно легкой частью. На деле процесс стратегического совместного планирования будет делать «черную работу» для политиков, положение, которое им часто нравится.

Стратегия может привести к тому, что существующая организация получит новые полномочия. Или, в некоторых случаях, она может привести к созданию новой организации. (Рост числа организаций может создать неэффективную среду, новые организации должны создаваться в исключительных обстоятельствах.) Воплощение стратегии вероятно приведет к наделению нескольких организаций в сети измененными мандатами, часто включая неправительственные организации (конечно уровень, на котором их сотрудничество может быть законно уполномочено, ограничен, но они могли бы влиться в процесс посредством нравственных увещеваний, финансирования и т.д.). Из-за выросшей важности сетевых подходов в решении проблем, координация сети становится приоритетом. Одна точка зрения выступает против формализованной координации сети, аргументируя тем, что такие сети должны быть самоорганизующимися. Это позиция, которая часто ассоциируется с США, например, процесс стратегического совместного регионального планирования в Силиконовой долине. Другая точка зрения, относящаяся больше к азиатским и тихоокеанским странам, заключается в том, что сеть должна управляться. Это происходит через покровительственные организации такие как (i) Министерство окружающей среды/природных ресурсов, (ii) Агентство национального развития, такие как Отдел экономического планирования (EPU) в Малайзии или Дирекция национального экономического планирования (NEDA) на Филиппинах, или посредством (iii) типа аппарата Совета национального развития (такая как наделенная мандатом новая конституция в Таиланде), которые вовлекают водопользователей (включая экономиче-

ские группы) в ведущей политике. Управляемые сети работают наиболее эффективно, когда установлены четкие стимулы к сотрудничеству.

- (5) Поскольку стратегический совместный подход вовлекает широкий круг водопользователей и группы интересов, устойчивость обратной связи и мониторинга становится проблемой, особенно, если сотрудничающая организация была за пределами государственного сектора. (В случаях, когда покровительственная организация несет ответственность за планирование водных ресурсов, часто это лучшая организация для управления совместным стратегическим планированием водных ресурсов.) Часто партнеры становятся менее активными, когда стратегия запущена в действие (или особенно, если они потерпели неудачу). Однако это не всегда случается, часто сотрудничающая группа остается вместе. В случаях, где сотрудничество было организовано вне пределов государственного сектора, партнеры могут даже создать офис, нанять персонал и т.д., оплаченные партнерами, Фондом НПО или государственным сектором. Если совместная группа распадается или становится менее эффективной, это особенно обязывает официальную вышестоящую организацию (если она существует) наблюдать за выполнением общей стратегии, потому что это привлекает не одну организацию.

## 4.2 Выполнение стратегического совместного планирования

Как отмечалось, этот процесс часто начинается с давления на проблемы и существование видения, ориентированного а изменения, в котором водные ресурсы играют ключевую роль. Трудной частью является объединение групп по интересам вместе, например, в случае бассейнового планирования технические организации, фермеры, пастухи, группы общины, местные правительства и т.д., чтобы катализировать процесс. Если процесс включает субнациональный вопрос, например вододелиние в бассейне, будут участвовать группы отличные от тех, что участвуют в случае национальной проблемы, например, снижение трений по национальному ценообразованию. Совсем другой ряд групп по интересам будет решать международные проблемы, например вододелиние среди стран. Обычно в национальных и субнациональных вопросах правительственная организация (такая как покровительственная организация планирования водных ресурсов, министерство экологии или организация планирования национального развития) НПО или группа по интересам, например, ведущая Экологическая Исследовательская группа, будут управлять процессом. В случае международной проблемы международный орган, такой как Комитет реки Меконг будет руководить процессом стратегического совместного планирования.

Как только процесс будет запущен в ход, потребуются средства, хотя добровольцы могут делать свой вклад, если есть достаточное основание для этого. В первую очередь, финансирование необходимо для тщательного анализа, т.е. определения и оценки движущих сил; для проведения анализа SWOT и сценария. Чтобы выполнять техническую работу, должна быть сформирована техническая рабочая группа (ТРГ). Однако должна существовать более обширная группа водопользователей (ГВ), размера, поддающегося управлению, чтобы регулярно взаимодействовать с ТРГ. Ключевые группы по интересам должны быть представлены как часть ГВ, но их членство предпочтительно ограничить до 20 человек. Фактически невозможно прогрессировать в совместном процессе, когда участвует большое количество людей, поскольку обычно трудно достичь компромиссов публично. Большие группы производят «watered down», «самый низкий общий знаменатель» и политически не обидные результаты. Жертвами являются потребители услуг, например, водопользователи. Однако крупномасштабные встречи полезны в период определения проблем и тогда, когда результаты технического анализа, т.е. Движущие силы, SWOT, временные результаты анализа Сценария представлены для изучения общественности. Представители различных групп, вовлеченные в формулирование стратегии, основанной на динамике малой группы, имеют обязательство постоянно взаимодействовать со своей клиентурой в течение всего процесса и осуществлять

обратную связь от клиентов к малым группам (ТРГ и ГВ). (Эффективная динамика таких процессов легко понятна, результат вековых переговоров, например, переговоры труд – управление.)

Как только согласована общая стратегия, важно, чтобы совместная группа действовала как объединенный фронт. Единство существенно повысит возможности легализации стратегии соответствующим уровнем правительства и сильно увеличит шансы воплощения стратегии, особенно, как это часто бывает, если участвует большое число сетевых организаций.

В идеале группа сотрудничества должна поддерживать себя сама. Плоды стратегического планирования реализуются, т.е. в управлении, а не в формулировании стратегии. Оставаясь активной, группа может вести наблюдение за стратегией и обеспечивать обратную связь. Если такой мониторинг официально проводится официальным органом, и вовлечена сотрудничающая группа гражданского сообщества, последняя может работать с официальной мониторинговой организацией, либо поддерживая ее деятельность, либо выполняя роль «сторожевого пса» или «второго мнения».

### 4.3 Руководства к принятию Стратегического Совместного Планирования

Следующие руководства идут за шагами, указанными на рис. 7.

#### (i) *Видение*

Видение – это документ, описывающий желаемое будущее. Оно направлено на данный период времени, обычно около 20 лет. Видение для бассейнового планирования может строиться вокруг темы достижения устойчивого водопользования во всех бассейнах стран к 2025 году. Проблема видений в том, что они часто больше утопичны, чем реалистичны, и часто настолько неопределенные, что бесполезны в качестве руководства в процессе стратегического совместного планирования. Однако если оно составлено хорошо, Видение может быть полезно в ориентации водопользователей (смотреть и тянуться в одном направлении) в разработке стратегии, особенно на стадии формулирования миссии.

Как можно сформулировать реалистичные и полезные Видения? С точки зрения управления водными ресурсами Водное Видение национального развития должно разрабатываться как компонент видения национального развития – в значительной и возрастающей степени вода является фактором, способствующим (иногда ограничивающим) национальному развитию. Видение Водных Ресурсов, сформулированное отдельно от общего национального видения, которое объединяет социальное, экономическое и экологическое измерения, отражающие стремления национального развития, имеет мало пользы. Многие азиатские и тихоокеанские страны, такие как Малайзия и Таиланд, разработали долгосрочные Видения, которые могут использоваться для ориентации на Видение Водных Ресурсов.

Для формулирования Видения Водных Ресурсов должны быть созданы ключевые водопользователи. Приоритетные данные (определение параметра) должны распространяться среди всех участников-водопользователей, например, информация о текущем и прогнозном водных балансах субрегионом, будущая экономическая структура, международные водные соглашения на местах, которые должны быть утверждены, и т.д. Опасность состоит в попытке иметь всех водопользователей на своей стороне. Видение будет слишком общим, чтобы быть полезным; таким образом, ожидаемые 100% консенсуса не реальны.

Видение должно быть кратким (менее 4 параграфов), четким и ориентированным на конкретные временные рамки. Иногда графики качества могут сделать Видение четче. Когда Видение сформулировано, оно должно быть распространено.

## НАЦИОНАЛЬНОЕ ВОДНОЕ ВИДЕНИЕ

### (а) Австралия:

Видение водных ресурсов Австралии отражает изменение ценностей страны от акцента на эксплуатации ресурса до этики в управлении водными ресурсами.

### (б) Малайзия:

В поддержку Видения 2020 (направленного на достижение развитого статуса нации) Малайзия будет беречь и управлять водными ресурсами, чтобы обеспечить адекватную и безопасную воду для всех (в т.ч. признание окружающей среды за ключевого водопользователя).

### (в) Филиппины:

К 2025 г. водные ресурсы на Филиппинах используются рационально, распределяются равномерно и управляются устойчиво с учетом катастроф, связанных с водой.

### (г) Таиланд:

Таиланд будет обладать достаточными запасами воды хорошего качества для всех пользователей посредством рационального управления, организационной и правовой системы, которая обеспечит справедливое и устойчивое использование водных ресурсов со строгим учетом качества жизни и участия всех водопользователей.

### (д) Вьетнам

Вьетнамское Водное Видение состоит в интегрированном и устойчивом использовании водных ресурсов, эффективном предотвращении и смягчении вреда, нанесенного водой, в целях обеспечения лучшего будущего водных ресурсов, жизни и окружающей среды.

## (ii) Проблемы

Определение проблем является важным для формулирования стратегии управления водными ресурсами на основе сотрудничества. Будет разумно определять проблемы параллельно с разработкой Видений. Проблемой является неумение удовлетворить ожидания. Однако эти ожидания должны быть определены в контексте ресурсов нации. Например, факт, что Бангкок не полностью обеспечен канализацией (менее 20% города обслуживается канализационными сетями), вероятно, не является проблемой; факт, что существующие станции очистки сбросных вод не работают.

Определение проблемы вовлекает представителей водопользователей в водное сообщество, как для формулирования Видения. Однако важно, чтобы водопользователи были истинными представителями значительных групп и чтобы они были подотчетны тем, кого они представляют, предоставляя информацию их членам. Другие виды информации важны в определении проблем, в частности: (а) анализ содержания носителя – по каким проблемам, относящимся к водному сектору, дан отчет, (б) анализ интернет-страничек с обсуждением водных проблем, (в) официальный референдум/голосование (и результаты) по вопросам, связанным с водой, (г) политический спор в отношении водных проблем и (д) мнение эксперта (местного/международного) о водных ресурсах и ситуации с управлением в стране, о которой идет речь.

В формулировании документа Проблемы важно, чтобы проблемы были сгруппированы. Документ Проблемы должен быть сведен к максимум 10 основным национальным водным проблемам. Конечно, на субнациональном уровне различные более неотложные проблемы будут определены, однако субнациональные стратегические совместные процессы должны проходить отдельно, хотя и в рамках национальной водной стратегии.

### *(iii) Миссия*

Формулировка документа миссии является важной в **совместном стратегическом планировании**. На этом уровне он будет состоять из двух компонентов, (а) существенный компонент, например, чтобы обеспечить доступ к воде для всех видов экономической деятельности, основанных на определенных принципах ценообразования на воду и гарантировать минимальные национальные уровни качества воды и (б) процессуальный компонент, который может быть также прост (по крайней мере, на бумаге), как и достижение согласованного планирования и управления водными ресурсами нации.

Документ Миссии должен формулироваться группой меньшей, чем та, которая формулирует документ Видения и определяет Проблемы. Также требуется больше технической информации, даже, если Миссия не уточняет средства, чтобы получить ее, чтобы гарантировать то, что Миссия реальна. Формулировка документа Миссии должна вовлечь малую группу, которая состоит из представителей правительственных органов, ответственных за управление водой, экспертов (например, факультет университета) и организации на добровольных началах. Документ Миссии должен быть не больше одного параграфа. Чем короче, тем лучше, в таком виде он должен быть разослан по почте по всей стране, чтобы постоянно направлять население на миссию водного сектора нации.

Самое важное: группа лиц (или организаций) должна нести ответственность за выполнение Миссии.

### *(iv) Движущие силы*

Определение движущих сил важно для эффективного управления водой. Определение движущих сил является технической задачей. Следовательно, с этой точки зрения в процессе стратегического совместного планирования важно, чтобы техническая рабочая группа (ТРГ) была на месте. Эта группа должна быть маленькой, не больше 10 человек, но включать экспертов по различным водным секторам, например, орошение, водоснабжение, очистка сточных вод, загрязнение воды; а также экспертов по планированию, прогнозированию (все эксперты должны иметь опыт планирования, чтобы сделать минимальным размер группы). Однако, чтобы постоянно проверять технократов, ТРГ должна с регулярными интервалами взаимодействовать с большей по размеру группой (группа водопользователей), которая формулировала документ миссии.

При проведении анализа движущих сил важно определить внутреннюю и внешнюю среду. Это всегда было камнем преткновения в применении техники стратегического планирования к государственному сектору, и особенно трудным, когда оценивается спектр секторов водных ресурсов. В основном, внутренняя среда состоит из всех организаций, ответственных за управление и планирование водных ресурсов в стране и биологическую (например, бассейны), физическую (например, сети водоснабжения) и человеческую (рыболовецкие общины) системы, за которые они несут ответственность. Внешней средой является все, что за пределами этой системы, включая международные силы, влияющие на внутреннюю среду.

Существует много технической литературы об анализе движущих сил, которая не будет здесь повторяться. Однако существует единое мнение, что движущие силы должны быть организованы вообще по типу сил:

- (а) Циклические силы, например, ежегодные циклы наводнений, бизнес циклы
- (б) Тренды, например, потепление климата, обезлесение в бассейнах, рост населения
- (в) Редкие, но предсказываемые, события, например, землетрясения, изменения в ходе главных рек
- (г) Памятные события, например, подписание важной конвенции такой, как присоединение Китая к WTO, страна, утвердившая Рамсарскую конвенцию

(д) Сюрпризы, например, строительство плотины на реке (без консультации) страной верхнего течения, государственный переворот, террористические атаки

Информацию для проведения анализа движущих сил можно получить из популярных средств массовой информации, профессиональной и академической литературы, страховых компаний (которые заинтересованы в точной оценке риска и будущих событий), профессиональных футуристов, исторических данных, например, вода течет долгое время, и т.д. Но получение такой информации является лишь первым шагом. Полезный анализ движущих сил должен определить, какие движущие силы действительно важны в формировании результатов водных ресурсов и как изменятся их сила и характер. Например, присоединение Китая к WTO сильно изменит сельскохозяйственный сектор Китая (например, смешения культур, обработанные площади, системы хозяйствования) с серьезными последствиями для сельского водопользования - большинство из них положительные.

Как и в анализе проблем, необходимо, чтобы движущие силы были сгруппированы в разумное количество сил (не больше 12 внутренних и 12 внешних сил), так чтобы можно было разработать сценарии и выполнение формулировки стратегии эффективно информировалось.

<b>ДВИЖУЩИЕ СИЛЫ</b>	
<b>Демографические силы</b>  Население Урбанизация Миграция	<b>Экономические силы</b>  Глобализация Изменения в структуре экономического продукта Индустриализация
<b>Социальные силы</b>  Образ жизни Культурные предпочтения Нищета	<b>Технологические силы</b>  Технологии водопользования Эффективность вододеления Развитие практических восполняемых энергетических ресурсов Нет загрязнения воды
<b>Экологические силы</b>  Перерасход водных ресурсов Загрязнение водных ресурсов Деградация водных экосистем Климатические изменения	<b>Правящие силы</b>  Организационные реформы Правовые реформы Участие водопользователей Введение управления спросом Децентрализация

### **(v) Сценарии**

Предсказать будущее определенно невозможно. Тем не менее, важно стратегически планировать водные ресурсы для того, чтобы представлять хотя бы очертания будущего. Более того, сценарии нужны для того, чтобы проделать анализ сильных и слабых сторон, возможностей и угроз, описанный ниже. В стратегическом планировании водных ресурсов сценарии должны концентрироваться на аспектах будущего национального и международного развития, которое будет напрямую воздействовать на внутреннюю среду, т.е. водный сектор. Например, политическая идеология сильно влияет на ценообразование, особенно для сельских водопользователей. Таким образом, какое –либо правительство может принять популистские решения по ценам на воду, которые являются нереальными, но поднимут престиж этого пра-

вительства. С другой стороны, рыночно ориентированное правительство с крепкой поддержкой в городах может подготовить сценарий полного покрытия расходов на водоснабжение. Сценарии это истории будущего. Разработка сценариев требует высокого профессионализма. К счастью, существует много отличных книг и руководств по формулированию сценариев.

#### **Водный сценарий Малайзии на 2025 г.**

Управление водным сектором: эффективное, интегрированное  
 Эффективное использование воды во всех отраслях  
 Политика и законодательство: эффективные  
 Сильные институты: планы управления, базы данных и модели DSS  
 Экологически чистое производство  
 Водный дефицит больше не представляет проблемы  
 Наиболее насущные проблемы решены

По Тегарту, критериями хорошего сценария являются: (а) он нравится большинству экспертов и лиц, принимающих решения, (б) он внутренне совместимый, (в) он соответствует интересующей проблеме или теме (в данном случае - управлению водными ресурсами), (г) содержит элементы вызова и новизны в нужных направлениях, (д) связан с менталитетом участников и (е) не должен быть новым во всех отношениях.

#### **(vi) SWOT анализ**

В этом анализе соединяются миссия, движущие силы и сценарий, создавая информационную базу, необходимую для формулирования стратегии. Этот анализ может быть разделен на два главных компонента: SW (слабость-сила) и ОТ (возможности-угрозы).

SW анализ концентрируется на внутренней среде и в частности на институтах. Поскольку Стратегическое Совместное Планирование включает множество институтов, SW анализ не может быть проведен с такой детальностью как Стратегическая отчетность в планировании и управлении, которая сфокусирована на одном институте. При наличии фондов этот аспект совместного планирования может быть улучшен путем привлечения профессиональных организационных аналитиков, которые могут быстро определить слабые и сильные стороны организации. Эти независимые эксперты должны отчитываться перед рабочей группой и группами водопользователей. Какие сильные стороны при одних условиях (сценарий, движущие силы) могут быть слабыми при других условиях. Например, если агентство ориентировано на регуляторно-административный подход к управлению загрязнением воды и политические изменения ведут к становлению рыночных механизмов, то, что было сильной стороной (правовые и политические функции), может стать слабостью, а то, что было слабой стороной (опыт в экономике), может стать силой. Предпринимая SW анализ, важно, чтобы характеристики института были оценены с точки зрения будущего сценария и движущих сил, чтобы понять, как институты будут работать в различных условиях. Аналогией является проверка самолета в аэродинамической трубе. Однако, это лучше всего делать после проведения ОТ анализа, поскольку он позволяет аналитикам лучше понять будущее.

ОТ анализ концентрируется на оценке внешней среды для возможностей и угроз. Он проводится рабочей группой. Анализ движущих сил представляет данные для ОТ анализа. Однако, необходимо собрать дополнительную информацию, чтобы определить новые возможности и угрозы. Водопользователи должны быть широко вовлечены в процесс. Они могут сыграть важную роль в определении возможностей и угроз, пропущенных рабочей группой. Рабочая группа затем может уточнить важность этих элементов.

Глобальное потепление может представлять угрозу в смысле более частых засух и требует соответствующей реакции. С одной стороны, потенциал подписания соглашения, по которому страна будет выращивать меньше влаголюбивых культур, или подписания двухсторонне-

го соглашения, направленного на поддержания уровня воды в реках для целей навигации, представляет собой возможность. Очевидно, что при формулировании стратегии упор будет сделан на максимизации возможностей и минимизации угроз.



Рис. 8. Анализ PROKASIN (Программа чистых рек) в Индонезии

#### (vii) Определение и уточнение стратегии

Следующим шагом является определение соответствующей стратегии. **Стратегическое совместное планирование**, очевидно, концентрируется на **роли** различных институтов (на уровне отрасли и агентств) и укреплении динамики сети, т.е. на том, как институты могут более эффективно взаимодействовать с целью получения дополнительных результатов, гарантировать отсутствие перерывов в предоставлении услуг, минимизировать дублирование и повысить синхронность действий.

Формулирование стратегии должно осуществляться в рамках имеющихся ресурсных параметров (человеческих, финансовых и технических). Конечно, все ресурсы являются более или менее гибкими в среднесрочном и долгосрочном плане и зависят от работы всей национальной системы в отношении всех водных ресурсов, а также водного сектора в частности. Тем не менее, важно определить реальное наличие ресурса до формулирования стратегии.

Формулирование стратегии не создает желаемого списка проектов или программ. Более того, оно вовлекает определение не более 10 стратегических направлений, работающих через вмешательство или систему стимулов, сфокусированных на пунктах высокого уровня. После определения этих направлений распределяется соответствующая ответственность. Формулирование стратегии вовлекает максимизированные возможности и минимизированные угрозы, как указывалось ранее. Часто информационные системы и моделирование могут помочь в формулировании стратегии в качестве банка данных об оптимальной практике.

Уточнение стратегии включает два компонента: (а) технический и (б) ответную реакцию водопользователей. Первая включает такие традиционные инструменты анализа как анализ за-

трат и выгод, экономический анализ, оценку финансовой применимости, оценку экологического и социального воздействия, т.е. ключевые направления. Которые должны быть предварительно определены. Последнее включает распределение стратегии среди большой группы водопользователей для получения их реакции. Этот процесс не направлен не на то, чтобы сделать всех счастливыми, т.е. достичь консенсуса. Такой подход гарантирует субоптимальную стратегию; математически невозможно достичь изменения без того, чтобы не навредить какой-либо группе (хотя бы относительно). Тем не менее, представляя проект стратегии более широкому кругу людей, можно обнаружить логические нестыковки и определить направления, которые неприемлемы для широких слоев населения. (Стратегия должна быть приемлемой и разумной – техническая оптимальность является утопической целью). Более того, конструктивный обмен идеями помогает настроить стратегические направления.

### *(viii) Правовой мандат/Воплощение*

После подготовки и принятия стратегии правительством должны быть подготовлены законодательные акты, изменяющие мандат институтов, как этого требует воплощение стратегии. (До определенной степени можно поменять роли институтов через административные руководства в большей степени, чем через законодательство). В некоторых случаях возникает необходимость создания новых институтов, хотя здесь требуется осторожность, чтобы не расплодить бюрократию. В других случаях, институты, выполняющие ненужную роль, или несовместимые со стратегией, должны быть закрыты. Стратегия должна четко описывать роль институтов, особо определяя их миссию, но правоприменение остается в руках правительства.

Легче описать роль института, чем их сотрудничество и усиление сетей. Последнее будет большой проблемой для тех, кто использует процесс **стратегического совместного планирования**. Хотя не существует легких ответов, наиболее важным является создание системы стимулов (которые могут быть указаны в процессе Стратегического Совместного Планирования), поощряющие сотрудничество. Например, сотрудничество, необходимое для воплощения стратегии, может выражаться в больших налоговых льготах для исполнительных агентств со стороны правительства. Встречи комитета создают иллюзию сотрудничества; поощрение сотрудничества обеспечивает его наличие.

### *(ix) Мониторинг и оценка воздействия*

Мониторинг и оценка воздействия являются очень важными для стратегического совместного планирования. В сущности, мониторинг должен проводиться самими агентствами, но контролироваться вышестоящими органами (национальными планирующими органами, министерством финансов). Тем не менее, поскольку стратегии на этом уровне подчеркивают сотрудничество между агентствами, имеется необходимость контролировать их работу на более высоком уровне (национальный орган планирования или Комитет водных ресурсов, как в Таиланде). Мониторинг включает создание показателей, которые должны быть встроены в стратегию. Это нелегкая задача и требует больших усилий и ресурсов.

## **5. МОДЕЛЬ СТРАТЕГИЧЕСКОЙ ОТЧЕТНОСТИ**

### **5.1. Что такое планирование/управление стратегической отчетности?**

Стратегическое планирование ведет к большей подотчетности правительственных агентств ввиду целого ряда причин. Во-первых, каждое агентство должно разработать заявление о миссии, которое является обязательством или обещание будущего выполнения работ. Поэтому многие бюрократы не любят стратегическое планирование: заявление о миссии четко описывают цели их институтов, деля их подотчетными перед обществом. Во-вторых, страте-

гическое планирование фокусируется на ограниченном числе действий (изменения высокого уровня). Это уменьшает «шум» и делает оценку результатов более легкой.

Рис.9 отображает модель **стратегической отчетности**. Некоторые ключевые характеристики, отличающие ее от стандартной модели государственного стратегического планирования, следующие:

- (i) внешняя среда (организационный агент) очень четкая. Это почти всегда одно агентство. Определение внешней среды (агента) часто является одной из наиболее трудных проблем в применении подходов стратегического планирования (которые были разработаны промышленными и военными пользователями) к планированию и управлению общественным сектором, но в этом случае.
- (ii) Заявление о миссии обычно бывает ограничено, поскольку находится в рамках законодательства или административных инструкций. Оно может быть продуктом совместного процесса, описанного выше.
- (iii) Заявление о миссии должно быть непосредственно переведено в измеряемые ожидания (результаты, возможные воздействия), желательно количественные. В противном случае, работа не будет подотчетной.
- (iv) Менее важно определить более простые проблемы в том смысле, что миссия, по крайней мере в демократическом обществе, должна отражать некие социальные проблемы.
- (v) Стратегические варианты (набор действий) модели стратегической отчетности больше ограничиваются тем фактом, что ресурсы и ряд функций более ясно очерчены, чем в случае стратегической совместной модели, особенно в краткосрочном плане. Тем не менее, будет ошибкой считать, что ресурсы (функции) являются фиксированными. Например, ирригационный дистрикт может дать больше доходов через плату за воду водопользователями, городской поставщик воды получит больше выгод от устранения утечек.
- (vi) Модель стратегической отчетности требует, чтобы результаты могли быть измерены и чтобы показатели измерения согласовывались с заявленной миссией.
- (vii) Необходимо также наличие санкций. Если от соответствия или несоответствия миссии нет ни дополнительных выгод, ни затрат, практически не будет стимулов следовать этому. Санкции могут изменяться от наказания (увольнения персонала) до положительных (расширение мандата агентства или увеличение доступных ресурсов). Подотчетность не может существовать без санкций.

## 5.2. Управление использованием стратегического отчетного планирования

Что касается методики, модель стратегической отчетности находится ближе к стандартной стратегической модели, чем подход стратегического сотрудничества, описанный ранее. Тем не менее, существуют существенные различия.

Как отмечалось, эта модель происходит от сильного и точного заявления о миссии. Ожидания должны также происходить из заявления о миссии. Они максимально должны быть выражены количественно, в противном случае, они должны быть систематизированы. Обычно ожидания разрабатываются как для краткосрочного (финансовый год), так и среднесрочного (3-5 лет) периода. В зависимости от объекта этот период может быть доведен до 10 лет. Это особенно типично для области природных ресурсов и окружающей среды в отличие от экономических процессов, где изменения происходят значительно быстрее. Очистка реки или восстановление леса занимает много времени.

Рис. 9

Хотя эта модель и не определяется проблемами, проблемы должны обсуждаться и анализироваться в рамках заявления о миссии. При рассмотрении проблем весьма важно, чтобы были вовлечены водопользователи и заинтересованные группы, но упор следует делать на группы, непосредственно участвующих в процессе (лица, принимающие решения, пользователи услуг агентства, подвергающиеся непосредственному воздействию этих действий).

Предпринимая анализ, следует иметь в виду внешнюю среду организации. Если институт желает преуспеть в выполнении своей миссии, важно предпринять серьезный анализ слабых и сильных сторон института. Хотя в краткосрочном плане внутренний организационный потенциал имеется, что сильно влияет на содержание и параметры стратегии, в долгосрочном плане ресурсы намного более гибкие. Внутренний анализ слабых и сильных сторон может обеспечить важную информацию о том, как следует внутренне изменить институт (перестроить, переориентировать). Ресурсы определяют, какие стратегии возможны, но после уточнения и применения стратегий ресурсы и внутренние перемены также требуют изменения.

Что касается мониторинга и оценки работы, они должны выполняться внутри заинтересованной организации. Тем не менее, чтобы модель отчетности была значимой, внешний мониторинг в отношении выполнения миссии также необходим. Это потребует серьезного аудита ресурсов, результатов, показателей развития. Выбор показателей оценки результатов требует тщательного обдумывания. Их не должно быть много, чтобы не усложнять оценку, но они должны быть измеряемыми. Внешний мониторинг и оценка должны вовлекать водопользователей и группы интересов вне организации, особенно группы пользователей. Эти группы должны действовать эффективно как «сторожевые псы», помогая формальному аудиторскому агентству в укреплении подотчетности. Например, многие официальные агентства по мониторингу имеют сайты в интернете, что позволяет водопользователям вводить свою информацию (реакцию) в отношении выполнения миссии. В других случаях даются номера телефонов для связи с агентствами. Если группа водопользователей имеет массовое членство, такой тип мониторинга может быть очень эффективным. Например, в США Международная Ассоциация Путешественников (IATA) является групповым членом и постоянно проводит мониторинг работы Федеральной Авиационной Администрации (FAA) в отношении выполнения ее миссии. В Гонконге в местах скопления пассажиров вывешиваются объявления, иллюстрирующие и описывающие ежедневные услуги и ожидаемые в будущем. Общество приглашается сообщать в любой форме (телефон, интернет) об отклонениях от ожиданий, связанных с выполнением агентством своей миссии. В городе Фитсанулок (население 100 тыс. чел., Северный Таиланд) муниципальные власти просят граждан сообщать об отклонениях от выполнения ими миссии через интернет. Постоянной проблемой для проводящих мониторинг является предотвращение искажений, вызванных санкциями. Таким образом, чем важнее становится информация о распределении ресурсов, тем больше будет стимулов у агентств исказить информацию о результатах мониторинга, показывая ее лучшей, чем она есть на самом деле.

### **5.3. Руководство по выполнению стратегического отчетного планирования/управления**

Шаги по выполнению **стратегического отчетного планирования/управления** показаны на рис. 9. Поскольку большая часть этих шагов обсуждена в предыдущих разделах, настоящий раздел ограничивается обсуждением различий между стратегическим совместным и стратегическим отчетным планированием/управлением.

#### *(i) Заявление о миссии*

В случае модели Стратегической отчетности заявление о миссии относится к одному институту независимо от того, работает ли отраслевое агентство на национальном, локаль-

ном или территориальном уровне. Оно должно быть разработано самим агентством совместно с ключевыми пользователями их услуг и теми, кто напрямую находится под воздействием их деятельности. Тем не менее, оно должно быть подготовлено в рамках параметров, определяемых процессом стратегического совместного планирования, описанным выше.

Заявление должно быть даже более кратким по сравнению с совместным планированием и развешено везде, где работает агентство.

В агентстве должны быть специально назначенные люди, ответственные за выполнение миссии. (Почему люди соглашаются на выполнение такой роли? Поскольку успешное выполнение миссии приведет в признанию со стороны агентства и общества и поможет продвижению по службе в агентстве). Техническая рабочая группа внутри агентства должна быть сформирована для принятия следующих шагов. Как и в случае с совместным планированием, эта группа будет тесно сотрудничать с группой водопользователей.

#### *(ii) Формулирование точных показателей работы*

Как отмечалось ранее, точные показатели работы необходимы для стратегического планирования, основанного на отчетности. На эту тему написано много. В водном секторе международной нормой является структура DPSIR (движущие силы, давление, государство, воздействие и реакция). Совпадая с философией стратегического планирования, такая структура способствует принятию мер по движущим силам (во внутренней среде), т.е. причины проблем больше чем их симптомы. Показатели работы будут измерять воздействие вмешательства на результаты, а также на движущие силы, тесно связанные с достижением миссии.

Показатели должны быть реально применимы, т.е. данные должны быть представлены в реальном времени, поскольку изменения показателей должны быть тесно связаны с выполнением миссии. Требуются также входные показатели бюджета, основанного на результатах, для сравнения ресурсов и полученных результатов. Отношение ресурсов и полученных результатов определяет, действительно ли достигнуты ожидаемые результаты.

#### *(iii) Движущие силы*

В модели стратегической отчетности анализ движущих сил отражает, что предпринято в случае совместной модели. Однако, поскольку рамки деятельности будут уже, набор движущих сил может быть меньше, так что упор может быть те силы, которые больше связаны с функцией, и технический анализ может быть глубже. Например, если агентство занимается городским водоснабжением, упор может быть сделан на изменения в экономической деятельности и демографической структуре более, чем на изменения в сельскохозяйственной политике.

В случае модели стратегической отчетности сам институт и водные системы, а также социальные системы, за которые несет ответственность агентство, будут внутренней средой.

#### *(iv) Сценарии*

Сценарии могут играть менее важную роль на уровне отчетности. Фактически, миссии, возложенные на отдельные агентства, должны отражать будущие условия, определенные совместным подходом. Однако, могут быть разработаны и более связанные сценарии, которые больший упор делают на роли института. Например, если агентство ответственно за водоснабжение, оно должно разработать сценарии (или использовать сценарии, разработанные ранее) дальнейшего развития города и территории расположения источников водных ресурсов.

(v) *SWOT*

Поскольку анализу SW подвергается один институт, анализ может быть более детальным, чем при стратегическом Совместном Планировании. Эта работа очень важна, так как является основанием для организационных изменений, которые делают миссию выполнимой. При анализе ОТ следует помнить, что другие водные сектора образуют часть внешней среды.

(vi) *Имеющиеся ресурсы*

Стратегическое планирование требует, чтобы достижение миссии соотносилось с имеющимися ресурсами. Таким образом, важно, чтобы ресурсы были четко определены до подготовки стратегии. Однако, затем следует использовать процесс итерации стратегии и ресурсов. Хорошая стратегия привлечет больше ресурсов.

(vii) *Определение и уточнение стратегии*

На уровне стратегической отчетности стратегия попадает в рамки мандата данного института. Стратегия должна быть технической по своей природе, но может вовлекать новые более продуктивные средства достижения миссии. Другими словами, формулирование стратегии должно быть интерактивным и творческим. Изучая мировой опыт и практику, можно найти новые пути достижения миссии, стимулируя работников использовать инновационные методы.

Как и в случае стратегического совместного планирования, пользователи должны быть вовлечены в обзор стратегии. Это должны быть лица, принимающие решения, и те, кто напрямую участвует в деятельности института или подвергается воздействию этой деятельности. Поскольку уровень одного института более связан, технический анализ будет играть большую роль в уточнении стратегии, т.е. анализ финансовой выполнимости, экономический анализ, технологический анализ и оценка экологического воздействия.

(viii) *Аудит и мониторинг работы*

Ключевым вопросом в этой работе является аудит и мониторинг работы. Хотя агентство должно само осуществлять мониторинг, вышестоящая организация (бюджетная комиссия и национальный плановый комитет или комитет водных ресурсов) должны контролировать его работу. Важным элементом работы модели является открытость для общества результатов аудита и мониторинга, т.е. размещение их в интернет, ежегодные отчеты, в средства массовой информации т.п. Модель будет хорошо работать лишь в том случае, если хорошая работа будет стимулироваться, а плохая наказываться.

## ПРИМЕНЕНИЕ В РАЗЛИЧНЫХ УСЛОВИЯХ

### 6. ВАРИАНТНОСТЬ МОДЕЛИ

Гнездовая парадигма стратегического планирования и управления водными ресурсами должна варьировать для различных условий. Некоторые из этих условий обсуждаются ниже:

### **6.1. Национальный и территориальный масштабы**

В регионе крепнет тенденция в направлении использования подхода к планированию водных ресурсов, основанного на территориальном принципе, т.е. на речных бассейнах, водосборах, агро-экологических зонах. Иногда исполнительное агентство создается на суб-национальном уровне, в других случаях создаются комитеты, которые пытаются координировать национальные и местные агентства (особенно местные власти), вовлеченные в управление водными (природными) ресурсами на данной территории.

Территориальное стратегическое планирование имеет смысл. Если вовлечено одно агентство, может использоваться модель стратегической отчетности; если вовлечены многие агентства, используется модель совместного стратегического планирования. Если вовлечено несколько национальных агентств, им также потребуется включить в свои стратегические планы территориальную деятельность. (Другими словами, суб-национальные и национальные стратегические планы должны быть совместимыми на уровне агентства). Важно, чтобы национальные агентства в своих миссиях и стратегиях создавали пространственное измерение. Например, поскольку условия водных ресурсов широко варьируют по различным регионам страны, мониторинг национального агентства должен быть рассредоточен в пространстве. Это рассредоточение должно соответствовать официальными зонами планирования.

### **6.2. Различие движущих сил**

В стратегическом планировании важным является руководство. Тем не менее, в некоторых случаях руководство может изменять процесс, пренебрегая легальным мандатом или отводя ему второстепенную роль. Например, в Малайзии на национальном уровне руководство играет важную роль в процессе стратегического планирования. Другие системы, как, например, в Японии, могут быть более бюрократическими, но роль лидера остается важной всегда. В других случаях гражданское общество или частный сектор может занять лидирующие позиции в разработке стратегического плана, как, например, на Филиппинах, где общественный сектор приглашается к участию. Например, власти, ответственные за водосбор, в некоторых странах являются продуктом инициативы гражданского общества.

Поскольку сотрудничество многих агентств привлекает их к участию в процессе в одном направлении, на основе одной и той же миссии, часто преобразованной в Видение, харизматическое лидерство может играть существенную роль.

В таких сообществах как Филиппины, где волонтерские организации играют важную роль, они могут играть определяющую роль в реализации миссии. Тем не менее, обычно волонтерские организации очень разрознены и различные агентства в отрасли действуют по разному, так что координация их деятельности является проблемой. (Иногда волонтерские организации действуют в разных направлениях даже при наличии стратегии). В результате часто бывает тяжело, особенно на национальном уровне, достигать выполнения миссии.

### **6.3. Меняющиеся социально-экономически-экологические условия**

Уровень развития может определять степень применимости подхода. В очень бедных странах проблемы обеспечения водой городов зачастую так безотлагательны, что планирование кажется роскошью. Может не быть достаточных технических, финансовых и людских ресурсов для разработки системы показателей: существующие данные и информационные ресурсы для анализа движущих сил неадекватны. В таких случаях возможно внедрение асимметричного стратегического планирования, начиная с определенных водных секторов, некоторых суб-национальных зон или даже отдельных агентств, которые демонстрируют большой потенциал и готовность.

В некоторых странах экологические условия (запасы воды) могут быть столь напряженными, что, несмотря на необходимость стратегического планирования в долгосрочном плане, основное внимание уделяется краткосрочным целям. В этих случаях необходима помощь международного сообщества. Например, формулирование плана действий по защите от наводнений в Бангладеш.

### **ПРИМЕНЕНИЕ СПУ В РЕГИОНЕ: ПРИОРИТЕТНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ И ПРОБЛЕМЫ**

#### **На национальном уровне:**

1. **Наиболее важный элемент:** (i) ясное Видение, основанное на разделенной озабоченности; (ii) все элементы СПУ должны включать технический, социальный, финансовый и экологический компонент.
2. **Наиболее важные движущие силы:** (i) повышение спроса на продовольствие, (ii) спрос на дополнительные орошаемые земли и защиту от наводнений, (iii) возрастающий (конкурирующий) спрос на воду для сельского хозяйства, муниципальных и промышленных нужд.
3. **Наиболее важные проблемы:** (i) необходимость политических реформ, (ii) у необходимость организационных реформ, (iii) необходимость механизмов для предотвращения/разрешения конфликтов, (iv) необходимость большего общественного участия.

#### **На отраслевом уровне:**

1. **Наиболее важный элемент:** (i) ясное Видение, основанное на разделенной озабоченности; (ii) все элементы СПУ должны включать технический, социальный, финансовый и экологический компонент.
2. **Наиболее важные движущие силы:** (i) повышение спроса на продовольствие, (ii) спрос на дополнительные орошаемые земли и защиту от наводнений, (iii) возрастающий (конкурирующий) спрос на воду для сельского хозяйства, муниципальных и промышленных нужд.
3. **Наиболее важные проблемы:** (i) необходимость политических реформ, (ii) у необходимость организационных реформ, (iii) необходимость механизмов для предотвращения/разрешения конфликтов, (iv) необходимость большего общественного участия.

#### **На организационном уровне:**

1. **Возрастающая потребность в информации: приоритеты:** (i) методические варианты СПУ (совместный, подотчетность и т.п.), (ii) случаи, иллюстрирующие СПУ, ключевые шаги, (iii) дополнительная информация по Видению, (iv) сравнение подходов СПУ с традиционными (рациональным, всеобъемлющим, линейного планирования).
2. **Возрастающая потребность в информации: другие пункты:** (i) определение терминов СПУ, включая подготовку глоссария, (ii) соответствие СПУ различным правительственным и административным структурам, (iii) применимость СПУ к экологии, санитарии и проблемам землепользования.

## ИНИЦИИРОВАНИЕ И ИСПОЛНЕНИЕ СПУ

### На национальном уровне:

Приоритет 1: (1) Политики и люди, принимающие решения: желание, обязательства, (2) Механизмы исполнения: координация, встроенность в планы финансирования. Сильный аудит, мониторинг, оценка и роли, (3) Создание организационного потенциала: обучение, накопление опыта, успехи и неудачи.

Приоритет 2: (1) правовая основа СПУЖ структуры, принуждение, механизмы мотивации

### На отраслевом уровне:

#### 3.1. Запуск СПУ

Приоритет 1: (1) основанные на форумах типа WWF3, Повестке дня 21, (2) программы обучения и информирования.

Приоритет 2: (1) политическая воля

Другие: (1) определить главный координирующий орган и дать ему полномочия, (2) определить победителей, (3) интегрировать требования СПУ в политические директивы.

#### 3.2. Сохранить момент СПУ

Приоритет 1: (1) обеспечить подотчетность и стимулы, (2) обеспечить периодическую отчетность и обзор

Приоритет 2: (1) провести процесс СПУ на национальном уровне, (2) построить консенсус в базе знаний, (3) решить определенные задачи, (4) включить местное восприятие.

#### 3.3. Другие замечания

Приоритет 1: (1) публиковать успешные эксперименты, (2) быть достаточно гибкими для внедрения перемен во времени

Приоритет 2: (1) включить финансовый аудит, (2) обеспечить правовую поддержку процесса.

### На организационном уровне:

Приоритет 1: (1) обеспечить «стимулы» для лиц, принимающих решения и ключевых пользователей для их активного участия, (2) проводить мониторинг показателей и доступной информации, (3) добиваться общественного одобрения.

Приоритет 2: (1) информировать общество через обучение и общественные кампании, (2) обеспечить стимулы/ продвижение.

Другие: (1) определить победителей, (2) проявлять инициативу на политической платформе, (3) дисциплинировать, (4) сужать разрыв в уровне знаний и поощрять понимание будущих процессов СПУ, (5) уделять особое внимание сдвигу с традиционных подходов, (6) делать цели и видение ясными.

#### 6.4. Централизованные и децентрализованные системы управления

Каждое государство либо централизовано (в налоговой сфере, административно, политически) как Камбоджа, Таиланд, Индонезия, либо децентрализовано (Китай). В условиях децентрализации внедрение стратегического планирования сложнее ввиду большой разрозненности властных полномочий. Это делает стратегическое совместное планирование более важным на суб-национальном и стратегическую отчетность на местном уровне. Хотя децентрализация предназначена для улучшения управления (приближая управленца к населению, связывая сбор оплаты с расходами и повышая прозрачность), часто местное управление ресурсами неудовлетворительно, а в некоторых случаях коррумпировано. Таким образом, принцип подотчетности очень важен для децентрализованных местных агентств.

### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Водный сектор в Азиатско-Тихоокеанском регионе очень сложен, т.к. включает множество пользователей, групп интересов, институтов. Подход и техника стратегического планирования могут во многом улучшить планирование и управление водными ресурсами, учитывая растущий спрос на них.

Было сказано, что стратегическое планирование возможно на двух уровнях. Поскольку водные ресурсы представляют собой сложную систему, следует понять подход планированию на основе сотрудничества и управлять ресурсами с позиций более широкой перспективы. Планирование может быть начато с Видения, основанного на проблемах, и прийти к решению, основанному на сетевом подходе и сотрудничестве агентств, включая агентства за пределами общественного сектора.

Однако, после того, как отдельные агентства получили властные полномочия и более четко определили свою миссию, упор должен быть сделан на подотчетность, которая наилучшим образом воплощается в рамках одного агентства. Стратегии не имеют большой цены, пока они не воплощены. Опыт США, например, где стратегические процессы отчетности определены законом для национальных агентств (и во многих штатах), показывает, что этот процесс работает. Агентства должны быть ответственны за свои обязательства в соответствии с миссией. Конечно, многих бюрократов и политиков не устраивает такое положение. Без контроля за тратой средств достижение целей миссии вряд ли осуществимо.

Не существует единого пути построения системы планирования и управления водными ресурсами. В этой статье, однако, сделана попытка представить базовые принципы и руководства стратегического планирования в водном секторе в эру, когда подотчетность и сотрудничество становятся все более важными.

# СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЦЕЛЯХ: НОВЫЕ ПОДХОДЫ, ОСНОВАННЫЕ НА СОРУДНИЧЕСТВЕ И ПОДОТЧЕТНОСТИ

Дуглас Вебстер

Центр Азиатско-Тихоокеанских исследований Стэнфордского Университета,  
США

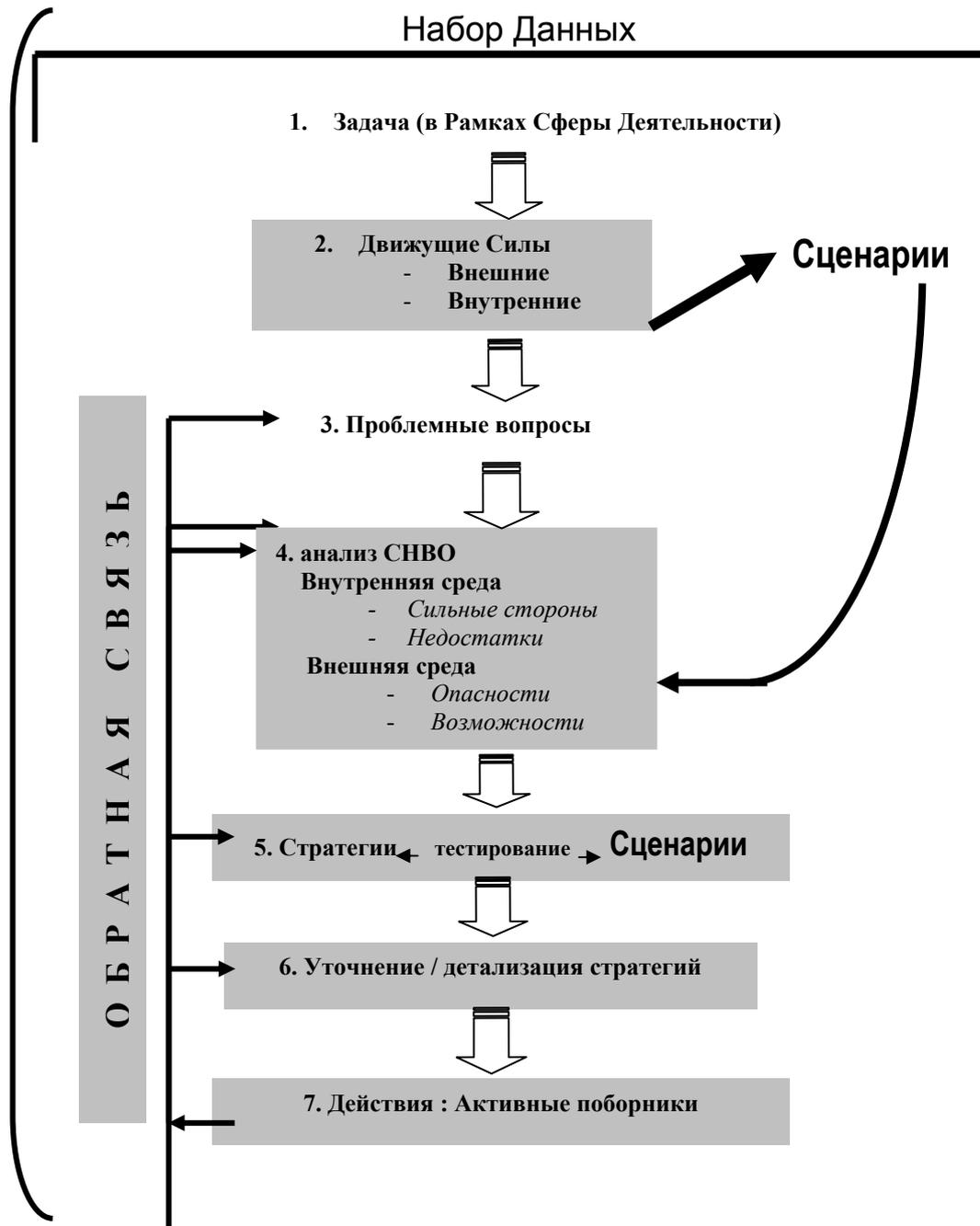
## 1. Вступление

Подходы, применяемые в стратегическом планировании, все больше в течение последних 20 лет используются в государственном секторе. Они стали главной опорой того, что можно назвать новым научным образцом планирования (приложение 1). В очень значительной степени стратегический подход к планированию и управлению заменил так называемый рациональный подход к планированию, который преобладал в период 1940-1980 гг. (в приложении 2 дается описание модели рационального планирования). Стандартная модель стратегического планирования (рис. 1) обладает многими достоинствами, что привело к возросшей популярности этого подхода.<sup>1</sup> К числу таких достоинств этой модели относятся:

- (i) Она не предполагает постановку целей, а работает исходя из формулировки основной задачи или при отсутствии задачи – из существа проблемного вопроса.
- (ii) Она признает, что внутренняя организационная среда не очень сильно влияет на реализацию стратегий. Хорошая политика, стратегия, или инструмент не имеет значения без наличия института (или сети институтов), который способен и возложил на себя обязанность претворить их в жизнь. Поскольку институты состоят из людей, то важная роль, определяющая успех инициатив, отводится их *активным поборникам* внутри организаций.
- (iii) Она признает, что внешняя среда (вокруг института, которому поручено служить катализатором стратегии) изменяется очень быстро и непредсказуема, но также и то, что *пределы* вероятных будущих ситуаций можно прогнозировать. Стратегии могут быть протестированы на *сценариях*, будучи расположенными, вдоль *континуума*, в котором представлены эти пределы будущих ситуаций.
- (iv) В связи с вышеназванным, она признает, что внешняя среда приобретает все большее значение. Это вызвано рядом факторов, включая технологию (Интернет, легко доступные поездки), либерализацию глобальной торговли, системы финансов и трудовой занятости, а также стремительное распространение информации, что приводит к увеличению числа лиц и организаций, которые осознают возможность и желают иметь долю от реализации стратегий.

---

<sup>1</sup> Стратегическое планирование в государственном секторе концентрирует внимание на проблемных вопросах, с которыми сталкиваются организации. Эти вопросы возникают под воздействием сил и тенденций, существующих как во внешней среде, так и во внутренней среде (и образующихся при взаимодействии обеих) и формируются в зависимости от ценностных предпочтений различных лиц, принимающих организационные решения, включая тех, кто занимается стратегическим планированием. Стратегическими являются те планы, в которых намечены конкретные стратегии, которые будут реализовываться конкретными действующими субъектами (в типичном случае организациями) в конкретных временных рамках.



**Рис. 1. Стандартная модель стратегического планирования**

- (v) В связи с содержанием пунктов (iii) и (iv), *сети институтов* приобретают все большее влияние в формулировании и реализации стратегий. Возможность оказывать влияние в возрастающей степени переходит от институтов к их сетям. Иногда лучшим способом реализации стратегии является передача полномочий на это сети институтов. Возрастающее значение внешней среды повышает роль сетей.
- (vi) Стратегическое планирование признает, что мир представляет собой место, подверженное конфликтам. Заинтересованные стороны и группы с общим интересом не разделяют одинаковые ценности, не ставят перед собой одинаковых целей, не имеют одинаковых социально-экономических интересов. Таким образом, страте-

гии должны основываться на договоренностях между различными заинтересованными сторонами, часто с использованием уступок, компенсаций, внесения исправлений и т.д. Процессы участия общественности обычно не приводят к консенсусу. Они занимаются тем, что вносят определенность и ясность в классификацию, и многообразие тех ценностей, позиций и интересов, которые пущены в ход. Подходы стратегического планирования воспринимают это именно таким образом.

Мир, в котором действуют разработчики планов и руководители, за последнее десятилетие поразительно изменился в большинстве стран Азиатско-Тихоокеанского региона. В частности, две мощные социальные тенденции привели к разработке новых вариантов стратегического планирования – что является предметом рассмотрения этой работы. Этими тенденциями являются:

- (i) Возросший спрос на гражданское общество и его признание в сфере принятия решений в государственном секторе по вопросам, связанным с государственными ресурсами, методами предоставления общественно-государственных услуг, управлением природными ресурсами, такими как вода и т.д. Это нельзя смешивать с устаревшим понятием участия общественности, когда общественность призывалась «вносить свой вклад» или «высказывать замечания» относительно инициатив, которые по существу разрабатывались профессиональными бюрократами и их субподрядчиками, например, консультантами. Такая устаревшая форма участия характеризовалась проведением общественных слушаний, гражданских форумов и т.д. Новое понятие привлечения к участию гражданского общества основано на том, что заинтересованные стороны и группы с общим интересом непосредственно вовлечены в осуществление руководства, включая определение и разработку инициатив.
- (ii) Возросший спрос на такие требования, как прозрачность, подотчетность и рентабельное исполнение функций от имени институтов государственного сектора. Это предполагает, что ведомства, занимающиеся предоставлением общественно-государственных услуг, выполняют свои функции так, как договаривались, используя скудные ресурсы эффективно и расчетливо.

Тенденция (i) подтолкнула к разработке модели *стратегического совместного планирования*, в то время как тенденция (ii) привела к разработке модели *стратегической подотчетности*. На этих двух производных стратегических моделях, выведенных из традиционной модели стратегического планирования в государственном секторе, и сосредоточено главное внимание в настоящей работе.

Целями данной работы являются: (i) дать краткое описание этих производных моделей, (ii) изложить основные положения их использования, включая достоинства и недостатки, создать основу для оценки степени их значимости относительно планирования водных ресурсов в различных странах Азиатско-Тихоокеанского региона.

## 2. Стратегическое совместное планирование

Совместное планирование основано на двух ключевых допущениях.<sup>2</sup> Первое – оно допускает, что накопленная информация и ноу-хау широко рассредоточены по всему обществу, даже в таких технических областях, как управление водными ресурсами, например, в специализированных технических правительственных ведомствах, университетах, НПО, в частном секторе, проектных фирмах, у пользователей и в местных органах власти. Второе – оно допускает, что правительство не обладает монополией на руководство. Даже такой вид деятельности, как планирование, не обязательно должен быть монополией правительства. Например, во многих местах США, включая Силиконовую долину, центр технологий Америки, региональным планированием занимается объединенная неправительственная структура, в который входит местный орган власти и управления. Из-за того, что такой подход предусматривает наличие многих заинтересованных сторон, процесс руководства носит более изоциренный характер, основан на применении посреднических переговоров и является более действенным. Группы могут прорабатывать проблемные вопросы, затем выходить с законодательными инициативами в соответствующие властные органы, обладающие конституционными полномочиями. По существу, этим выполняется большой объем работы, которую должно делать правительство, тем не менее, принятые решения часто более чутко реагируют на запросы избирателей. Во многих демократических законодательных органах лоббисты настолько влиятельны, что могут не допустить перемен. Процессы совместного планирования позволяют формировать группы поддержки и приобрести им движущую силу, соответственно принимаемые ими меры набирают больший вес к тому времени, когда они доводятся до правомочного органа, снижая вероятность того, что крупные предприниматели заблокируют предлагаемую инициативу. Совместное планирование особенно полезно при планировании комплексных систем, в которых заложены многофакторные политические цели. На многих водных системах проявляются именно эти характеристики, например, планирование на водотоке и управление им.

На рисунке 2 дается описание модели *стратегического совместного планирования*. Ниже приведены некоторые основные особенности, в силу которых она отличается от стандартных моделей стратегического планирования:

- (i) Модель *стратегического совместного планирования* обычно применяется в связи с появлением значительных социальных проблемных вопросов. Таким образом, именно вопрос (или комплекс вопросов) вызывает и направляет процесс, а не формулировка задачи, связанной с каким-то одним институтом<sup>3</sup>. Иногда этот процесс является результатом срыва традиционных усилий правительства, пытающегося решить возникший вопрос, - срыва по причине разногласий на политическом или бюрократическом уровне. Например, споры относительно доступа к воде между городскими и сельскими территориями, или между странами в таком, напри-

---

<sup>2</sup> Совместное планирование основано на принципе, что накопленная информация и знания, относящиеся к развитию, широко рассредоточены в различных институтах по всему обществу («распределенная информация»). Соответственно, одно ведомство не может и не должно планировать изолированно от других. Совместное планирование привлекает к работе представителей сфер сосредоточения ключевых интересов (заинтересованные стороны, например, профсоюзы, местные органы власти и управления, частные корпорации, общинные группы), в которых ведутся переговоры, (путем уступок, сотрудничества, посредничества при конфликтах и т.д.), связанные с проблемами развития и обсуждением курса действий (плана). Когда представители ключевых интересов приходят к согласию относительно курса действий, появится вероятность, что политический / бюрократический процесс быстро одобрит / реализует компоненты мероприятий, зависящие от государственного сектора, основываясь на ожидаемых результатах, которые были предметом переговоров между заинтересованными сторонами. Совместное планирование основано на допущении, что контролировать посредством единичного плана всех действующих субъектов (ведомства) просто невозможно; поэтому должен одновременно идти процесс совместного планирования с концентрацией внимания на ведущих проблемных вопросах, стоящих перед обществом, таких, например, как управление водными ресурсами.

<sup>3</sup> Проблемный вопрос - это ситуация, когда терпят неудачу попытки удовлетворить социальные или экономические потребности. Степень остроты проблемного вопроса определяется социальными ценностями и меняется соответственно колебаниям приоритетности этих ценностей.

мер, регионе, как бассейн реки Меконг, могут вызвать появление проблем в сфере окружающей среды, которые положат начало процессу такого типа. Во многих случаях даже сам проблемный вопрос носит расплывчатый характер, то есть люди и институты испытывают неудовлетворенность ситуацией, но непосредственно проблема сформулирована нечетко.

(ii) Поскольку *стратегическое совместное планирование* начинается с какой-то проблемной задачи (или проблемных вопросов), которая была некорректно поставлена, оно быстро вовлекает в свою орбиту многие институты и широкий круг групп с общим интересом, а также заинтересованных сторон. В этом смысле оно представляет собой стратегическое планирование в более укрупненном масштабе, чем модель стандартного стратегического планирования или *модель стратегической подотчетности*, описание которой дано ниже. Относительно этого, более укрупненного уровня стратегического планирования часто применяют термин *мета масштаб*.

(iii) В *стратегическом совместном планировании* информационная база приобретает чрезвычайную важность, именно по причине широты диапазона различных интересов, вовлеченных в процесс. И хотя отдельным лицам и институтам трудно изменить позицию, которую они занимают, и еще труднее им внести изменения в свою шкалу ценностей, все же если они смогут согласиться на использование тщательно выверенной информационной базы, то гораздо значительно возрастет вероятность достижения согласия через использование *стратегического совместного* подхода. Информационная база включает движущие силы (внутренние и внешние), сценарии (иллюстрирующие пределы возможных будущих ситуаций, затрагивающих область проблемного вопроса).

Определение параметров внутренней среды для проведения анализа в рамках схемы **СНВО** (*Сильные стороны – Недостатки – Возможности – Опасности*) является трудным делом по причине широкого выбора достаточно значимых ресурсов, которые имеются в распоряжении институтов для того, чтобы энергично взяться за решение поставленного вопроса. Фактически, для решения трудно разрешимых комплексных вопросов обычно требуются скоординированные действия со стороны ряда институтов, *объединенных в сеть*. (Конечно, многие неудачи и недостатки в работе по совершенствованию комплексных систем, таких, как системы водных ресурсов в Азиатско-Тихоокеанских странах, (да и в других местах тоже) можно объяснить неспособностью главных ведомств и действующих субъектов скоординировать свои ответные действия по отношению к возникшей проблеме.) Таким образом, анализ внутренней среды (СНВО) нужно начинать с составления перечня имеющихся в распоряжении ресурсов (рассмотрев для этого возможности ряда институтов), которые потенциально могут помочь в работе по разрешению проблемы. Затем *сильные стороны и недостатки* этих потенциальных ресурсов могут быть проанализированы в рамках схемы СНВО. Поскольку в такой анализ потребуется включить широкий круг институтов, то анализ внутренних сторон – недостатков будет, очевидно, не такой глубокий, как в рассмотренной ниже *модели стратегической подотчетности*, которая концентрирует внимание на одном институте.

Разрабатывать сценарии, вероятно, будет трудно. Из-за того, что о будущем известно меньше, чем о прошлом и настоящем (информационная база для движущих сил), и различные группы с общим интересом будут воспринимать и захотят представить будущее по-разному, разработка сценариев будет представлять собой сложную задачу. Очевидно, понадобится привлечь профессиональных посредников и экспертов по переговорам с тем, чтобы способствовать достижению соглашений по таким потенциально полемическим сферам деятельности, как создание сценария.

- 
- (iv) После того, как вопрос о стратегии будет согласован, в противоположность *модели стратегической подотчетности*, в которой привлеченный институт уже имеет юридические (конституционные) полномочия, выбранный вариант стратегии нужно узаконить. Часто для этого требуются законодательные акты или политические полномочия. Однако если разнотипные группы выработали трудное компромиссное решение и достигли согласия по стратегии, то эта часть работы не будет трудной. По существу, «грязная работа» за политиков будет проделана процессом стратегического сотрудничества – а это нравится политикам.

Рис. 2

Стратегия может иметь своим результатом наделение существующего института новыми полномочиями. Или, в некоторых случаях, она может иметь своим результатом формирование нового института. (Быстрый рост количества институтов может привести к их несостоятельности, новые институты следует создавать лишь при уникальных обстоятельствах.) Похоже, что в реализацию стратегии соответствующие полномочия все больше и больше даются нескольким институтам в составе *сети*, часто включая неправительственные организации. (Конечно, рамки юридических полномочий, которые они могут получить для своего участия, ограничены, но их можно привлечь к работе путем уговоров с упором на моральные аргументы, через финансирование и т.д.). В связи с возросшим значением таких подходов к решению проблемных вопросов, которые *основаны на использовании сетей*, возникла насущная необходимость в обеспечении координации деятельности сети. Имеется школа теоретической мысли, которая выступает против формализованной сетевой координации, выдвигая довод, что таким сетям следует быть *самоорганизующимися*. Такую позицию часто связывают с Соединенными Штатами, например, процесс совместного стратегического регионального планирования в Силиконовой долине. Другая школа теоретической мысли, которую в большей мере связывают со странами Азии и Тихого Океана, считает, что сетью нужно управлять. Это происходит через такие организации зонтичного типа, как: (i) Министерство Экологии / Природных ресурсов, (ii) Агентство Национального Развития - подобно Подразделению Экономического Планирования (EPU) в Малайзии или Национальная Палата Экономического и Социального Развития (NESDB) в Таиланде или (iii) аппаратная структура типа Совета Национального Развития (подобно тому, полномочия которого предусмотрены в новой конституции Таиланда) – все они вовлекают основные заинтересованные стороны (включая экономические группы) в процесс управления сетями.

Поскольку стратегический совместный подход предусматривает привлечение широкого круга заинтересованных сторон или групп с общим интересом, возникает проблема устойчивости обратной связи и мониторинга. Часто сотрудничающие стороны становятся менее активными, как только вводят в действие стратегию (или когда им это не удается). Однако, это происходит не всегда, часто состав совместно сотрудничающих групп сохраняется, даже учреждается канцелярия и т.д., с должностями, которые оплачиваются за счет вкладов сотрудничающих сторон, какого-либо Фонда или НПО, либо государственного сектора. Если группа совместно сотрудничающих сторон не распадается и становится менее эффективной, тогда на официальное ведомство зонтичного типа возлагается особая обязанность (если такое существует) отслеживать выполнение всей стратегии, при условии, что в ее реализации участвует более одного института.

### **3. Модель стратегической подотчетности**

Стратегическое планирование соглашается на повышенную подотчетность перед правительственными ведомствами по ряду причин. Во-первых, оно затрагивает формулировку задания, что по существу является обязательством или обещанием. Именно по этой причине многим представителям традиционной бюрократии не нравится стратегическое планирование – посредством формулирования заданий четко описана цель того института, который они представляют, что удерживает их в состоянии подотчетности. Во-вторых, стратегическое планирование концентрирует внимание на ограниченном количестве действий (мероприятия в рамках системы рычагов государственного регулирования значительно от них отличаются). Это снижает уровень «шума». Когда ресурсы сконцентрированы на осуществлении ограниченного количества действий, четко предусматривающих ожидаемое качество функционирования, тогда легче вести мониторинг итогов, отслеживать взаимосвязь между затратами и результатами / последствиями.

Рис. 3

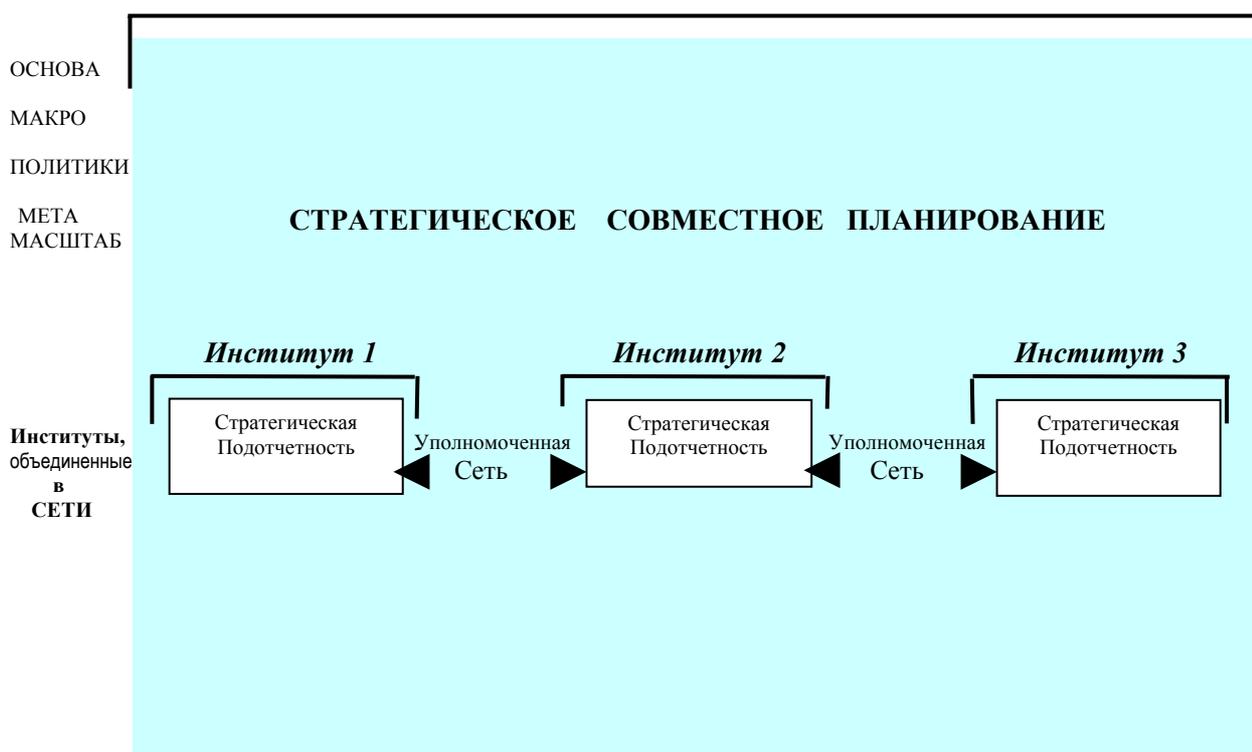
На рисунке 3 дается описание модели стратегической подотчетности. Ниже приведены некоторые основные особенности, в силу которых она отличается от стандартных моделей стратегического планирования:

- (i) представляет собой одну почти неизменяемую организацию. Определение внутренней среды (фактора) часто является одной из наиболее трудных проблем в использовании концепций стратегического планирования (которые были разработаны промышленными и военными пользователями) применительно к планированию и управлению в государственном секторе, но это не относится к данному случаю.
- (ii) Формулировка задачи обычно в большей степени подчинена ограничениям, часто ее необходимо выводить из законодательства или административных руководящих принципов.
- (iii) Формулировку задачи нужно облекать непосредственно в измеряемые ожидаемые результаты (итоги, возможные последствия), предпочтительно в количественном выражении. Иначе, показатель качества функционирования не может удерживаться в состоянии подотчетности.
- (iv) До некоторой степени, явное определение является менее важным моментом, в том смысле, что в имеющейся задаче, которая отражает правовые полномочия и сама находит отражение в административных руководящих принципах, следует в значительной степени, по крайней мере, в демократическом обществе, отражать социальные проблемы.
- (v) Набор стратегических опций (область и размах распространения действия) в модели *стратегической подотчетности* более ограничен тем фактом, что пределы ресурсов указываются более четко, чем в *модели стратегического совместного сотрудничества*, по крайней мере, в краткосрочном плане. Однако ошибочно допускать, что ресурсы находятся в неизменном состоянии. Например, ирригационная территориальная единица может давать больше дохода (в рамках правовых полномочий) собирая с пользователей плату за услуги, городской поставщик водных услуг может давать больше чистого дохода путем сокращения потерь воды вследствие утечки и т.д.
- (vi) Модель стратегической подотчетности требует, чтобы результаты измерялись, а показатели, используемые для измерения результатов, выверялись по ожидаемым параметрам функционирования, выведенным из формулировки задачи.
- (vii) Должны быть введены в действия санкции. Если нет ни затрат, ни выгоды от того, что ожидаемые результаты отвечают позициям поставленной задачи, то здесь мало стимулов к проведению такой работы. Диапазон санкций может колебаться от штрафных, например, увольнение руководства за низкий уровень функционирования, до поощрительных мер, например, наделение конкретной организации более широкими полномочиями и расширенным выбором ресурсов, необходимых для их реализации. Не существует такого явления как подотчетность без санкций.

#### 4. Стратегическое планирование в водном секторе: как это делается

Исходное допущение данной работы заключается в том, что модели стратегического совместного планирования и стратегической подотчетности, представленные выше, не являются альтернативными подходами. Скорее, они обе нужны – они действуют в разных масштабах и одна вложена внутри другой (рис. 4). Модель совместных действий нужна для того, чтобы находить новые роли, создавать стратегии, которые предусматривают вовлечение сетей и требуют их участия, а также, чтобы иметь широкий угол зрения в своих действиях. Однако когда задачи уже поставлены перед институтами, им нужно быть подотчетными, - отсюда важность институционального масштаба модели *стратегической подотчетности*. Этот

«гнездовый» (один элемент вложен внутри другого) подход особенно важен для Водного сектора, потому что почти во всех странах Азиатско-Тихоокеанского региона он касается большого количества организаций и действующих субъектов. Например, в Таиланде, по крайней мере, 39 организаций непосредственно заняты в сфере управления водными ресурсами. Однако важно понимать, что роли отдельных институтов в рамках более крупной сетевой системы (*мета* масштаб) не должны восприниматься как неподвижные. Динамика сети вызовет изменение ролей. Например, успешно действующие организации, скорее всего, возьмут на себя больше ответственности в рамках сети, в то время как менее успешные из участников могут терять власть и влияние. Перемены в контексте внешней среды повысят значимость некоторых организаций, в то время как роль других станет менее важной; некоторые организации станут лишними. Возникнет необходимость в создании новых организаций.



**Рис. 4. Стратегическое планирование по «гнездовому» типу (один элемент вложен внутри другого)**

Ниже приведены примечания относительно приведения в действие обеих моделей для использования в водном секторе.

#### 4.1 Реализация стратегического совместного планирования

Этот процесс начинается с проблемных вопросов. Его трудная часть состоит в том, чтобы собрать вместе группы с общим интересом, например, в случае планирования на водотоке, это технические организации, фермеры, скотоводы, общинные группы, местные органы власти и управления и т.д. с тем, чтобы катализировать процесс. Если процесс касается части национальной территории, например водотока, в него будут вовлечены группы отличные от тех, которые будут заниматься проблемами общенационального уровня, например, обострением обстановки с ценообразованием на воду в государстве. И совсем другое сочетание групп с общим интересом будет в случае решения международных проблемных вопросов, например, распределение воды между странами. Обычно, на общенациональном и внутренне-

циональном уровне процессу необходима поддержка со стороны правительственной организации, НПО, или группы с общим интересом. Ими могут быть, например, национальная (или местная) торговая палата или ведущая группа исследований окружающей среды. В случае, имеющем международный характер, процесс стратегического совместного планирования обычно инициируется международной организацией, такой как Секретариат Реки Меконг.

Когда процесс введен в силу, ему понадобится финансирование, хотя многое может быть сделано добровольцами, при наличии достаточной мотивации. Финансирование главным образом необходимо при проведении аналитических работ, требующих значительных усилий, например, по определению и оценке движущих сил. Сюда относятся анализ по схеме СНВО и рассмотрение сценариев, нужен также компетентный анализ ресурсов, доступных для использования обществом в решении проблем – задача, выполнение которой часто составляет больше трудности, чем это может показаться.

При достижении стадии формулирования стратегии, для ее успешной работы потребуется сократить количественный состав стратегической команды, возможно, до дюжины или менее человек. Это означает, что каждой основной группе с общим интересом нужно иметь представителя за круглым столом. Добиться успешной работы в процессе совместного сотрудничества, в сущности, невозможно, если в него вовлечено большое количество людей, потому что обычно переговоры о компромиссах не проводятся с участием широкой общественности, (ваши избиратели обвинят вас в «уступках» оппонентам). (Обсуждение в больших группах обычно заканчивается принятием решений, которые рассматриваются как «сглаженные», «с самым низким общим знаменателем» или «политически мягкотелые».) Страдающей стороной становятся потребители услуг, например, водопользователи. Однако расширенные встречи являются полезными в ходе определения проблемных вопросов и на стадиях выявления фактов, то есть движущих сил, СНВО и анализа сценариев. Конечно, на представителей различных групп, которые участвуют в формулировании стратегии на основе динамики развития малых групп, возлагается обязанность постоянно взаимодействовать со своими избирателями на стадии формулирования стратегии и доводить до малых групп реагирование своих электоратов. Эффективная динамика таких процессов легко понятна – это результат векового опыта ведения переговоров по линии профсоюзов.

После того, как согласована общая стратегия, важно, чтобы группа сотрудничающих сторон действовала единым фронтом. Единство самым решительным образом увеличивает шансы того, что эта стратегия будет санкционирована на соответствующем правительственном уровне и значительно увеличит шансы претворения стратегии в жизнь, особенно как это часто бывает, если вовлекается большое число институтов, объединенных в сеть.

Идеальной является ситуация, когда группа сотрудничающих сторон сама может поддерживать свою деятельность. Плоды стратегического планирования пожинаются при реализации задуманного, то есть в ходе управления, а не формулирования стратегии. Сохраняя свою активность, группа может вести мониторинг стратегии и обеспечивать обратную связь. Если такой мониторинг формально проводится официальной структурой, группа сотрудничающих сторон может работать вместе с ней, оказывая ей поддержку, либо исполняя функции «наблюдательной комиссии», или же действуя по схеме «выработки заключения еще одним специалистом».

#### 4.2 Реализация модели стратегической подотчетности

В смысле методологии, модель стратегической подотчетности стоит гораздо ближе к стандартной стратегической модели, чем подход стратегического сотрудничества, описанный ранее. Те не менее имеются значительные различия.

Как уже отмечалось, эта модель вытекает из хорошо проработанной и выверенной формулировки задачи. Ожидаемые показатели уровня исполнения необходимо выводить из формулировки задачи. Они, насколько это только возможно, должны иметь количественное выражение, но даже и в количественной форме, эти показатели нужно развивать на системной осно-

ве. Обычно, ожидаемые параметры функционирования следует выводить как для краткосрочного периода (совмещенного с налоговым / финансовым годом), так и для среднесрочного (3 – 5 лет). В зависимости от существа дела могут использоваться значения для количественного выражения долгосрочных ожидаемых результатов, например, 10 лет. Это особенно касается примеров из сфер, в которых фигурируют природные ресурсы и окружающая среда, включая управление водными ресурсами в противоположность таким областям, как экономическая деятельность, где часто изменения происходят быстрее. Для того чтобы очистить реку или восстановить лесной массив на водотоке требуется много времени.

Хотя эта модель не приводится в действие необходимостью решать проблемные вопросы, все же такие вопросы должны обсуждаться и анализироваться в рамках, которые определены формулировкой задачи. Важно, чтобы в процесс решения проблем были вовлечены заинтересованные стороны и группы с общим интересом – но с концентрацией внимания на тех группах, которые имеют непосредственное отношение к полномочиям, определенных в формулировке задачи.

При проведении анализа по схеме СНВО очень большое значение имеет внутренняя среда в организации. Если институт собирается добиться успеха в решении поставленной перед ним задачи, важно, чтобы был осуществлен самый серьезный анализ сильных сторон и недостатков внутри организации. Хотя информация о сильных внутренних сторонах организации применительно к краткосрочному периоду дается в значительном объеме, и она сильно влияет на масштаб и параметры стратегии, применительно к долгосрочному периоду данные о ресурсах имеют более эластичный характер. Анализ внутренних сильных сторон и недостатков даст важную информацию о том, какие изменения следует внести (инженерно-проектные решения, новое направление) внутри института. Конечно, здесь важными являются петли обратной информационной связи. Ресурсы накладывают ограничения на возможные варианты стратегий. Но по мере того, как будет происходить уточнение и реализация стратегий, будут меняться и потребности в институциональных ресурсах, и часто будет возникать необходимость в осуществлении внутренних институциональных перемен.

Мониторинг и оценку уровня функционирования следует осуществлять с использованием внутренних возможностей самой организации, о которой идет речь. Однако чтобы модель подотчетности имела смысл, необходимо также осуществлять внешний мониторинг функционирования этой организации, сравнивая его уровень с формулировкой задачи (и выведенным из нее ожидаемым уровнем исполнения) в интересах выявления сдерживающих и уравновешивающих сил. Это потребует серьезных аудиторских проверок применительно к исходным затратам, получаемой отдаче, результатам развития и, насколько это будет возможно, последствиям, вызванным процессом развития. Поиск и определение показателей для измерения получаемой отдачи и результатов развития требует вдумчивого подхода. Их не должно быть слишком много, большое их количество может внести путаницу в подотчетность, но те показатели, на которых будет остановлен выбор, должны быть действенными и весомыми с точки зрения их использования в измерении уровня функционирования. К участию в мероприятиях по мониторингу и оценке следует привлекать заинтересованные стороны и группы с общим интересом за пределами организации, особенно группы пользователей. Такие группы могут эффективно действовать в качестве «наблюдательных комиссий», оказывая помощь официальному ведомству, занимающемуся аудитом и мониторингом, в осуществлении обязательной подотчетности. Например, многие официальные организации, занимающиеся аудитом и мониторингом, имеют свои сайты в интернете, Это дает возможность группам заинтересованных сторон вводить на сайты информацию (обратная связь), которая касается уровня функционирования, сравнивая ее с содержанием формулировки задачи. Если группа пользователей имеет статус коллективного членства, то этот тип мониторинга может быть очень действенным. Например, в США, Международная Ассоциация АвиаПассажиров (IATA), имея статус коллективного членства, осуществляет постоянный мониторинг того, как функционирует Федеральная Авиационная Администрация США (FAA), сравнивая свои наблюдения с формулировкой задачи, стоящей перед этой организацией.

## 5. Заключение

Сектор водных ресурсов буквально во всех Азиатско-Тихоокеанских странах представляет собой очень сложную сферу деятельности, в которую вовлечено большое количество заинтересованных сторон, групп с общим интересом и институтов. Методы стратегического планирования содержат в себе многое, чего можно предложить для совершенствования функционирования сектора водных ресурсов, учитывая, что к этому сектору предъявляются важные требования, которые охватывают широкий круг вопросов.

Приведены доводы относительно того, что подходы стратегического планирования необходимо применять на двух уровнях. Поскольку водный сектор – это обширная сфера деятельности, охватывающая многие дисциплины, то необходим подход, основанный на совместных действиях для того, чтобы понимать, планировать и управлять сектором с позиций более широкого угла зрения. Рассматривая сектор в целом, при стратегическом планировании следует начинать с проблемных вопросов и искать такие решения, которые основаны на сетевых структурах. Решения, предусматривающие использование структур, объединенных в сети, представляют единственный реалистичный итог такого процесса, если стратегия рассчитана на достижение полезных результатов и последствий, вызванных ее развитием.

Однако когда различные организации уже наделены юридическими полномочиями, часто через поддержку сильных объединений, образовавшихся в результате процесса совместного сотрудничества, акценты должны быть смещены в сторону подотчетности, которая лучше всего стимулируется и претворяется в жизнь на уровне отдельно взятого института. Стратегии мало чего стоят, если они не реализованы. И опыт, например, опыт Соединенных Штатов, где процессы стратегической подотчетности вводятся в действие законом для общенациональных организаций (и во многих штатах), показывает, что процессы стратегической подотчетности работают. Организации должны чувствовать ответственность за выполнение своих обязательств по решению взятой на себя задачи. Конечно, многие бюрократы и политики не чувствуют себя спокойно рядом с таким понятием, но пусть так и будет. Маловероятно, что просто лишь аудиторская ревизия исходных затрат, то есть проверка, израсходованы ли деньги как того требует закон, приведет к претворению в жизнь стратегий.

Используя подходы, представленные в данной небольшой работе, десять стран Азиатско-Тихоокеанского региона согласились рассмотреть возможность реализации одного (или обоих) из вышеназванных подходов в своих странах в сфере управления водными ресурсами. Основываясь на исследованиях конкретных случаев, в которых будут документироваться ход процесса применения стратегических принципов для планирования в сфере водных ресурсов в этих странах, исходя из реального потенциала дальнейшего внедрения представленных концепций в практику, мы намереваемся подготовить работу с оценкой относительной важности и использования вышеназванных подходов в совершенствовании функционирования институтов и стратегий, применяемых в водном секторе Азиатско-Тихоокеанского региона. Эта оценка послужит материалом для детальной разработки руководящих принципов применения концепций стратегического планирования в развитии водных ресурсов, как на метауровне, так и в масштабе отдельно взятой организации, примеры которых были рассмотрены в данной работе. Другими словами, мы намерены перенести вышеназванные концепции в реальную обстановку планирования управления водными ресурсами, протестировав их на предмет реального применения, представив эти концепции специалистам, имеющим опыт в планировании и управлении водными ресурсами в регионе, для их пристального исследования.

**Приложение 1****ЛОГИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ /  
ХАРАКТЕРИСТИКИ НОВОЙ СИСТЕМЫ ПОНЯТИЙ ПЛАНИРОВАНИЯ**

Рассмотрим, какими желательными характеристиками должна обладать новая система понятий планирования в условиях изменений, происходящих в Азиатско-Тихоокеанском регионе, и с учетом вероятных характеристик процесса глобализации в мире, а также проблемных вопросов, с которыми возможно столкнутся специалисты в сфере планирования водных ресурсов. Если говорить кратко, любой новый подход к планированию, видимо, должен включать в себя следующее:

(i) Восприимчивость к изменениям фактора Времени, Динамичность: Из-за того, что темпы изменений в мире усилились, а люди проявляют все меньше терпения в ожидании принятия решений, в то время как многие проблемы окружающей среды требуют немедленных действий во избежание необратимости процессов, планирование должно занимать меньше времени между моментом выявления вопроса, проблемы или имеющейся благоприятной возможности и моментом принятия мер. В конечном счете, планирование может приблизиться к реальному времени. (Это вызывает вопрос, как отличать планирование от управления по мере приближения планирования к реальному времени; планирование, и управление все больше сливаются друг с другом.)

Роль мониторинга, особенно систем непрерывного мониторинга, будет все больше возрастать по мере того, как планирование становится все больше восприимчивым к изменениям фактора Времени. Типы планирования, основанного на наборе данных, собираемых каждые десять лет (как в большинстве национальных мероприятий по переписи населения), в рамках пятилетних планов и другие подходы, не обеспечивающие поступления отвечающей требованиям информации, в конце концов, исчезнут.

(ii) Стратегический характер: Составители планов давно согласились с тем, что обеспечение всесторонности, оптимальности и полной логической обоснованности невозможно. Это объясняет распространенность разных подходов к планированию под такими названиями, как индикативный, направляемый, стратегический и т.д. Данная модель представляет собой выбор в пользу стратегической модели, которая была разработана в военных и корпоративных сферах.

Тот факт, что в стратегическом планировании подчеркивается значение внешней среды, а также внутренней среды, тот факт, что в нем основное внимание реалистично сосредоточено на небольшом числе главных точек в системе рычагов сложных структур, тот факт, что в нем содержится понимание необходимости действий со стороны отдельных лиц в интересах успешного завершения дела (поэтому подчеркивается значение роли активных поборников внутри организации), а также тот факт, что в нем делается особое ударение на действии, а не на документировании (составление плана) – все это представляет собой отличительные особенности, спрос на которые все больше и больше повышается.

Современная технология во все возрастающей степени способствует повышению способности к реагированию систем планирования посредством недорогих систем Интернета, компьютерных сетей, мобильных телефонов с большим набором функций, недорогих приборов для мониторинга физической окружающей среды, спутниковой фотосъемки, ГИС, системы определения географических координат и т.д.

(iii) Гибкость: Системам планирования необходимо быть более гибкими. В значительной степени, гибкость связана со своевременностью, как это обсуждалось выше. Гибкость означает, что в планы, политические курсы, программы и проекты, могут вноситься значительные изменения тотчас же, как будут разработаны новые сценарии, по мере изменения внешней и внутренней среды, и/или когда меняется относительно влиятельное положение групп с общим интересом или меняются их предпочтения. Способность вносить изменения в курс действий приобретает все возрастающее значение.

(iv) Творческий характер: Разработчики планов должны в большей степени, чем в прошлом, обладать творческими качествами, учитывая, что сейчас мир становится быстро меняющимся, раздробленным, разобщенным и подвержен конфликтам. Те, кто предлагает основу политического

курса, меры, связанные с вмешательством государства, и варианты будущего на основе лишь одной системы понятий или видения мира, почти наверняка обречены на ошибку. Прошли времена, когда планы можно было формулировать на основе вычислений, которые делались составителями планов в сфере землепользования, экономистами, специалистами гражданского строительства, биологами, социологами, экологами, архитекторами и т.д.

(v) Способность к децентрализации: национальное государство становится менее могущественным и, видимо, этот процесс ослабления его влияния продолжится. Децентрализация является приоритетным вопросом практически во всех странах. К счастью, большинство появляющихся методик планирования потенциально рассчитаны на децентрализованное руководство. По настоящему трудная задача состоит в подходах к разработке планов. Эти подходы тогда эффективны на каком-либо данном организационном уровне, когда учитываются основы политического курса и движущие силы на более высоком и низком уровнях пространственной организации.

(vi) Способность к реагированию на позиции групп с общим интересом: Возможно, самой трудно разрешимой проблемой относительно существующих подходов к планированию является раздробленность и разобщенность общества, что было описано и проанализировано постмодернистскими теоретиками.

Любой значимый подход к планированию должен каким-либо образом признавать тот факт (и реагировать на него), что в современном обществе почти невозможно выработать единый курс действий по обеспечению социального благосостояния в масштабах страны, региона, города и даже в пределах ближайшей округи. Рост гражданского общества и структурная основа планирования, которая предусматривает широкий круг участников данного процесса и возрастающую степень их совместного сотрудничества, способствуют тому, что различия в предпочтениях между социальными группами становятся все более очевидными. Разработка баз данных, в которых детализируются агрегированные сведения до уровня разнообразных групп с общим интересом и небольших географических территорий, является относительно легкой технической задачей, и поэтому не является основным ограничением. Однако, разработка курса действий и связанных с ним инициатив и мероприятий в контексте множества несхожих структур предпочтений является крайне трудновыполнимой задачей, может быть чрезвычайно тяжелой. Тем не менее, любой подход к планированию, который не нацелен на решение этой задачи, не будет играть существенной роли.

#### Заключение

Существующие в настоящее время подходы к планированию основаны на восприятии мира, который исчезает. В таком мире возникающие вопросы и проблемы обычно не требовали немедленно реагирования. В нем было много общего сходства относительно структур предпочтений, а перемены технологического, экономического и социального характера происходили медленнее, чем сейчас. Разработчик планов являлся технократом, который смотрел на мир как на что-то механическое, более предсказуемое и понятное, по сравнению с тем, что мы видим сейчас. И разработчику планов (технократу) были даны более властные и широкие полномочия, чем сегодня по руководству обществом в решении проблемных вопросов.

Если подходы к планированию не изменятся, то традиционные планирующие организации, вероятно, будут дискредитированы. В настоящее время в действиях разработчиков планов отмечается тенденция использовать внешне яркие технологии (например, ГИС, стратегическое планирование) в качестве способа обеспечения законности своего существования. Тем не менее, такие технологии очень полезны – хорошо информированное, образованное и осведомленное о проблемах население во все возрастающей степени становится все более проницательным в понимании того, что инструменты не заменяют творческих решений проблем.

Нужны новые подходы к планированию, в которых используются появляющиеся технологии с применением новых интегрированных и систематизированных методов с тем, чтобы браться за решение все более сложных возникающих трудноразрешимых задач, проблем и воспользоваться благоприятными возможностями, которые обнаруживаются по всему миру. Такой подход не будет прямолинейным, объясняющим развитие природы и общества законами механической формы движения материи, или застывшим. Каждый возникающий вопрос, каждая появляющаяся проблема или благоприятная возможность, которые связаны с социально-экономическими и экологическими системами, расположенными в пределах Азиатско-Тихоокеанского региона, и даже имею-

щие глобальное значение, потребуют установления своего собственного диагноза и применения найденного методом дедукции решения, индивидуально ориентированного на конкретные условия.

## Приложение 2

### МОДЕЛЬ ЛОГИЧЕСКИ ОБОСНОВАННОГО ПЛАНИРОВАНИЯ



# ДЕЙСТВЕННОЕ РУКОВОДСТВО ВОДОЙ

Питер Роджерс, Алан У. Холл

## ПРЕАМБУЛА

Цель данной работы состоит в том, чтобы представить логически последовательное всестороннее исследование такого понятия, как *руководство* водой и показать, как оно связано с водным управлением и развитием. К сожалению, по-видимому, имеется много недоразумений относительно того, что входит в понятие *руководства*. Многие считают, что руководство включает в себя законы, инструкции и институты. Хотя введение правильных законов, инструкций и институтов является необходимым условием, но в то же время этого недостаточно для хорошего руководства. Без действенной, корректно действующей политической системы, абсолютно необоснованно рассчитывать, что даже хорошие законы, институты и инструкции будут действовать, как и предполагалось. Руководство водой добавляет политический аспект к деятельности в сфере развития водных ресурсов и управления ими. Что необходимо, так это новая система взглядов, в рамках которой можно исследовать взаимодействие между политикой, законами, инструкциями, институтами, гражданским обществом и потребителем-избирателем.

В данной работе мы исследуем понятие руководства, в частности, применительно к воде. В ракурсе понятия руководства можно обсуждать многие водные проблемные вопросы. Здесь мы не беремся за рассмотрение высшей политики (с большой буквой «П»), таких ее сторон, как национальный суверенитет или политическая идеология, хотя мы признаем, что они могут сделать водные реформы несостоятельными и поэтому их нужно понимать. Тем не менее, некоторые болезненно воспринимаемые политические вопросы, например, коррупция, нужно действительно принимать во внимание и открыто обсуждать как часть руководства водой. Понятие руководства имеет отношение к водным ресурсам и ко всем производственным секторам, а также к административной системе в целом и к общественности, которая зависит от воды и приспособливает свое поведение к правилам. Другими словами, сфера руководства имеет отношение к правительству, рыночной экономике, частному сектору и гражданскому обществу.

Настоящая работа сводит воедино деятельность, осуществленную Глобальным Водным Партнерством (ГВП), в качестве части Диалога по Эффективному Руководству Водой. В ней используется то, что было проделано Меж-Американским Банком Развития и Программой развития ООН. С разных сторон приходила помощь в написании этой работы, в частности, ценный вклад внесли Мигель Соланес и Лаура Пириц. Мы также хотели бы выразить признательность за внесенный вклад и замечания, которые сделали наряду с другими Тони Аллан, Сония Давила, Луис Гарсиа, Нигхисти Гхезае, Фернандо Гонзалес, Бен Ламори, Питер Лайден, Джерри Присколли, Диего Родригес, Чиранжииви Шреста и Хакан Тропп. Однако ответственность за содержание возлагается на авторов.

## 1. ПОНЯТИЯ И КОНТЕКСТ

### Понятие руководства

Термин руководства все больше стал входить в употребление последние десять лет. Понятие руководства имеет отношение к социальной системе правления в более широком смысле, в

отличие от суженного взгляда 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 те, кто смотрит на руководство через призму соответствия и несоответствия между политико-административной и экологической системами, или же применительно к услугам по эксплуатации и техническому обслуживанию.

Ясно одно, что в понятие руководства вкладывается осязаемое политическое содержание и что нужно учитывать и понимать политические реалии (с маленькой буквой «п»), иначе любые реформистские меры не будут жизнеспособными. Руководство охватывает то, каким образом осуществляется власть в управлении ресурсами (природными, экономическими и социальными) и в более широком смысле включает официально и неофициально действующие институты<sup>4</sup>, посредством которых реализуются властные полномочия. Сюда включаются такие элементы, как процесс, посредством которого правительства выбираются, контролируются и заменяются, способность правительства эффективно формулировать трезвую политику и отслеживать ход ее реализации, а также уважение граждан и государства к институтам, осуществляющим взаимодействие между ними. В число некоторых условий необходимых для хорошего руководства входят – широкая представительность, подотчетность, прозрачность, предсказуемость, способность к реагированию. Когда система руководства не отвечает этим требованиям, мы говорим о плохом руководстве.

От руководства во многом зависят экономические, социальные результаты и итоги усилий в сфере окружающей среды. Плохое руководство приводит к возрастанию политического и социального риска, отказам в работе институциональных элементов, их неспособности приспособляться к изменениям и к снижению потенциальных возможностей справляться с общими для них проблемами. 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, Краай, Зойдо-Лобатон, 1999 г.). Действенное руководство, таким образом, играет важную роль в снижении уровня бедности и может содействовать бедным странам в оказании помощи самим себе. Сокращение уровня бедности требует стабильного и справедливого социального порядка, основанного на четких институциональных правилах, а также на эффективных и справедливых рынках. 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. Рынки будут слабыми и беспорядочными, сдерживая, таким образом, возможности для роста и обеспечения работой. Для того чтобы превратить плохое руководство в более действенное руководство, нужны структурные и институциональные реформы. Сюда входят такие меры как обеспечение подотчетности в использовании государственных средств, наращивание национального потенциала в интересах разработки более совершенной политики и ее реализации, а также 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. Разде-

---

<sup>4</sup> Институты толкуются здесь как социальные соглашения и культурные нормы в обществе, которые образуют структуру человеческого поведения относительно окружающей его среды, в данном случае воды. Они могут быть официальными (кодифицированы и юридически оформлены) или неофициальными (закреплены традицией, согласием на местном уровне и не кодифицированы).

ление труда между различными действующими субъектами и совместная ответственность – все это части одного процесса, того, что определяет систему правления.

### **Исторические аспекты изменений в размышлениях по вопросу о руководстве**

Исторический контекст понятия руководства меняется во времени и 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. Отдельные из этих изменений (имеются и другие) включают в себя:

- финансово-бюджетный кризис внутри государства (например, ограничения на повышение налогов),
- процесс глобализации, включая выход из-под влияния государства финансовых рынков, включая непостоянный характер капитала, что ослабляет способность государства к управлению экономикой,
- технологические достижения, что способствует развитию сетей организаций и филиалов,
- более напористое проявление демократии на под-национальном уровне в городах и в полу автономных регионах,
- чрезмерная рабочая нагрузка и ответственность, возлагаемые на меньшие по размеру правительственные бюрократические аппараты и
- большие концентрации людей и власти в городской местности.

В развивающихся странах политические системы прошли путь своего формирования из недавнего феодального и колониального прошлого, что привело к образованию централизованной по схеме «сверху вниз» (часто эксплуататорской) институциональной организации. Разрыв между ними и более богатыми странами все более расширяется, так как строй в развивающихся странах остается централизованным, и они находятся в состоянии застоя. Перечисленные выше силы, побуждающие вносить изменения, все сильнее проявляются в бедных странах по мере роста надежд на улучшения качества жизни. Растет неудовлетворенность малоэффективной, но дорогостоящей государственной машиной, недостаточной дальновидностью руководства, слабой финансовой дисциплиной и политическим диктатом, мешающим осуществлению административных функций. Богатые и бедные страны все более отдаляются друг от друга (см. Рис. 1), и в то время как в развитых странах существуют механизмы установления требуемых новых систем руководства, на «юге» дело обстоит по-другому. Бедные страны испытывают насущную необходимость в организации своих собственных действенных систем руководства, с извлечением уроков из неподходящих для них моделей (и не имитируя их), примеры которых дают более богатые страны с их непохожим историческим и культурным прошлым.

К моменту завершения холодной войны в конце 20-го века многие в западных странах предложили «рынок» в качестве средства решения проблем экономического роста, равноправия и охраны окружающей среды. Это привело к разгосударствлению, к более активному проявлению частного сектора и изменившейся роли государственной службы. Такая институциональная реструктуризация Государства была нацелена на сокращение командно-административных функций правительства сочетаемого с ростом индивидуализма (меньше коллективных решений), «частного предпринимательства и рынка», выступавших в качестве превосходного механизма распределения ресурсов. Модель руководства, *ведомого рынком*, является непосредственным материалом, на фоне которого мы исследуем процесс руководства водой.

Сегодня медовый месяц модели невмешательства правительства в частный бизнес и торговлю завершился, и появляются вопросы. Многие рассматривают эту модель как слишком уп-

рошенную, (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 и совместного руководства.

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 (например, международные организации и НПО). Причем, эти же организации поддерживают Государство в достижении стоящей перед ним цели 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 источника проблемы, а не как силу, ведущую к ее решению. Все больше раздается призывов к возврату правительства меньшего по размеру, тем самым круто изменить направление развития, 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 (в смысле, о котором говорит Куийман, 1993 г.) 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 Глобальное Водное Партнерство - ГВП и международные НПО подобные Интернационалу Прозрачности являют собой пример сотрудничающих между собой структурных образований, объединенных в сети). Государству, таким образом, нужно приспособливаться к новой ситуации, и в качестве институционального ответа на изменения в обстановке выступает *руководство распределительного типа*. Таким образом, функция руководства является эмпирическим проявлением приспособляемости государства к своей внешней окружающей среде. Руководство представляет собой концептуальное отображение координации социальных систем и, в частности, роль государства в этом процессе. При употреблении понятия – осуществлять руководство - речь может идти о том, как поддерживать в рабочем состоянии потенциал «механизма управления» в мире полном внутренних (да и внешних) факторов социальной независимости.

## Государство и общество<sup>5</sup>

В былые времена задавался вопрос: «*может ли государство управлять обществом?*». В прошлом, применяя понятие руководства, рассматривали, как и с какими итогами, государство управляет обществом и экономикой через политическое посредничество, определяя цели, финансово-бюджетные меры, устанавливая приоритеты и т.д. В большинстве развивающихся стран 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?*» Понятие руководства распределительного типа охватывает такие аспекты, как коор-

<sup>5</sup> В данном разделе активно использованы материалы издания «Спор о руководстве» под ред. Пьерре Ж.

динация и различные формы официальных и неформальных видов взаимодействия между государственным и частным секторами, роль гражданского общества<sup>6</sup>, и деятельность сетей политических организаций. Оно больше сориентировано на общество и менее проявляет себя в роли «статистика», выступая в виде систем руководства, обеспечивающих баланс власти. Сегодня во многих развитых странах политические институты больше не оказывают монопольного влияния на содержание процесса руководства.

В начале 21 века мы находимся в поиске путей обеспечения слаженности действий и подотчетности в той путанице организаций, которые действуют в рамках национальных (и международных) политических систем. Вода дает хороший пример этого. Большинство сегодняшних институтов и правительственных систем были созданы в 19 веке (как в странах - колонизаторах, так и в колониях) с тем, чтобы надзирать за государствами с гораздо более ограниченными функциями, чем сегодня. Теперь правительства внезапно оказались в ситуации, когда им приходится исполнять противоречивые роли. Они одновременно являются как поставщиком услуг, так и гарантированным источником подотчетности за предоставление этих услуг.

Все более сложным также 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 неофициальные «внеправовые» виды деятельности в качестве единственной альтернативы государственным бюрократическим органам, которые сводят на нет результаты работы (де Сото, 2000 г.). Закон может, например, быть призван решать проблему коррупции, но это тяжелый и дорогостоящий инструмент, последнее средство, которое можно применить, так как доставка людей в суд трудное и недешевое дело. Применяя распределительное руководство, можно взяться за борьбу с коррупцией с использованием открытого соперничества между исполнителями, участием подотчетных государственных управленческих органов и прозрачных процессов. Имеется много мер, которые можно использовать, не прибегая к закону, включая сокращение вмешательства государственного сектора в экономику, реформу государственных управленческих органов, либерализацию и сокращение бюрократического аппарата с тем, чтобы сделать коррупцию лишней, а также усилить работу средств массовой информации и содействие самоуправлению (например, корпоративной социальной ответственности).

Ключевым элементом эффективного руководства является институциональная реформа (затрагивающая как государственные, так и общественные институты) для того, чтобы передать от государства обществу как можно больше институтов и демократизировать как можно больше организаций в гражданском обществе. Это означает общество с лимитированным 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 принципы ясно отображают эту концепцию руководства распределительного типа.

Системы руководства могут преодолеть проблемы обеспечения законности и подотчетности в рыночных отношениях путем установления правил самоуправления и системы взаимопроверок, – обеспечивая, таким образом, баланс власти за пределами официальных государственных структур. Однако западный тип руководства часто основан на общественном устройстве, которое держится на справедливом совместном участии и сильном государственном контроле, что не может целиком применимо к условиям развивающихся стран. Системы руководства балансируют власть и балансируют приоритеты. Правительства могут «принять решение» о том, как построить общество со *стимулами* (например, бюджеты = деньги, как

---

<sup>6</sup> 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.

сила понудительная или коэрцитивная сила). Но им нужно принимать в расчет давление, оказываемое извне и изнутри, включая устремления и приоритеты гражданского общества, согласованные на международном уровне конвенции и декларации, децентрализацию и региональное сотрудничество, а также приоритеты доноров (для более бедных стран), макро политику (финансы и планирование) и краткосрочные политические приоритеты.

Хотя политические соображения могут определять повестку дня, приоритеты и видение ситуации, людям нужны такие системы руководства, которые придают политическому видению достоверность и чувство принадлежности людей к владению собственностью. И, наконец, управленческие структуры должны быть организованы таким образом, чтобы дела шли нормально и выполнялись повседневные задачи.

## 2. УВЯЗКА ПРОЦЕССА РУКОВОДСТВА С ВОДОЙ

### Недавние призывы к улучшению руководства водой

За время после Дублинской конференции, состоявшейся в 1992, были поставлены важные цели на международном уровне, которые относятся к сфере руководства. Все основные доноры и банки развития, а также частные инвесторы принимают во внимание фактор руководства при оценке действенности и эффективности своих инвестиций. Суммы, которые частные инвесторы готовы заплатить компаниям (например, «Экономист Интеллидженс Юнит») за информацию по вопросам осуществления руководства, показывают, какое большое влияние оказывают проблемы осуществления руководства на их решения. Концепции хорошего руководства придается большое значение в Организации Объединенных Наций, и это понятие определяется ПРООН следующим образом: «Осуществление экономических, политических и властных административных полномочий по управлению делами страны на всех уровнях ... состоит из механизмов, процессов и институтов, через которые граждане и группы выражают свои интересы, реализуют свои законные права, выполняют свои обязательства, и при посредничестве которых улаживают между собой свои разногласия».

В заявлении «Основа для действий Глобального Водного Партнерства» (ГВП) на Всемирном Водном Форуме в Гааге сказано, что «водный кризис часто представляет собой кризис руководства» и определено, что придание руководству водой действенного характера составляет один из высочайших приоритетов в принятии мер (ГВП, 2000 г.). Гаагская Декларация Министров еще раз подкрепила эту точку зрения и призвала *«править 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 Ассамблее ООН «Миллениум 2000» главы государств подчеркнули важность таких моментов, как сбережение ресурсов и управленческая деятельность в деле защиты нашей общей окружающей среды. Они призвали 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»*. Наконец, 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»*.

### Определения и отличительные особенности

Понятие «руководство» применительно к воде включает в себя способность разрабатывать направления государственной политики, которые социально приемлемы, которые своей целью имеют устойчивое развитие водных ресурсов, а также эффективно претворять их в

жизнь усилиями различных вовлеченных в процесс действующих субъектов или заинтересованных сторон. Аспекты, относящиеся к понятию руководства, частично совпадают с техническими и экономическими аспектами, но процесс руководства указывает нам на политические и управленческие элементы решения проблемы или использования возможности. Руководство водой представляет собой подкласс более общей категории, а именно - вопроса создания физической и институциональной инфраструктуры и еще более общей проблемы социального сотрудничества. Руководство – это понятие, включающее в себя большее число составных элементов, чем управление в чистом виде; оно, бесспорно, включает в себе взаимоотношения между обществом и его правительством.

Важно, чтобы мы определили содержание термина «руководство водой», так как его сразу могут не понять и по-разному им пользоваться. Важно также определить отличительные особенности, которые придают «действенность» руководству водой. ГВП дает следующее определение руководству водой:

**Руководство водой – это деятельность на различных уровнях общества, которая относится к определенной совокупности политических, социальных, экономических и управленческих систем, имеющих в наличии для того, чтобы развивать водные ресурсы, управлять ими, а также касается предоставления водных услуг**

В контексте программы ПРООН руководство, как говорится, опирается на три столпа: экономический, политический и управленческий. Экономическое руководство включает процессы принятия решений, которые затрагивают экономическую деятельность страны и ее взаимоотношения с экономиками других стран. Политическое руководство является процессом принятия решения, с целью выработки политического курса, в то время как управленческое руководство – это система реализации политического курса. Аналогичная логика может быть применена по отношению к микро уровню, например, к муниципалитету или к уровню домашнего хозяйства.

Нам нужно также определить, что имеется в виду под словом «действенное». Руководство водой является действенным, когда использование водных ресурсов и выгоды от него носят справедливый, эффективный и экологически устойчивый характер. Важно избегать термина «хорошее», поскольку в нем содержится ценностная смысловая нагрузка. Не существует единой модели действенного руководства водой. Действительно, для того, чтобы быть действенными, системы руководства должны соответствовать социальным, экономическим и культурным особенностям каждой страны. Тем не менее, имеется несколько основных принципов или отличительных особенностей, которые могут быть использованы для оценки действенности. Действенное руководство должно быть:

- **Открытым.** Работе институтов следует придавать открытый характер. Вместе с другими правительственными ведомствами им следует активно обмениваться информацией о том, что делается институтами и правительством, и какие решения принимаются ими. Им следует пользоваться языком, который приемлем и понятен широкой общественности. Это особенно важно для того, чтобы укреплять доверие к сложным институциональным структурам.
- **Прозрачным.** 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 политического курса. Это особенно важно относительно финансовых операций, что должно препятствовать проведению подозрительных или незаконных операций.
- **Обеспечивающим партнерское участие широкого круга лиц.** Качество, значимость и действенность политических курсов, вырабатываемых правительствами, зависят от привлечения широкого круга участников к их реализации на протяжении всей исполнитель-

ской цепочки – от концепции до реализации. Расширение круга участников быстрее укрепит веру в конечный результат и в институты, которые имеют отношение к политическим курсам. Фактор участия в значительной степени зависит от всех уровней управления при соблюдении подхода, предусматривающего включение как можно большего числа составных элементов в ходе разработки и реализации политических курсов. Все мужчины и женщины должны иметь право голоса, выражаемого либо непосредственно, либо через легитимные промежуточные институты, которые представляют их интересы. Такое широкое привлечение участников строится на свободе слова и собраний, а также на потенциальных возможностях принимать участие конструктивным образом.

- **Подотчетным.** Нужно четко определять роли, отводимые институтам в законодательных и исполнительных процессах. 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.
- **Результативным.** Политика должна быть результативной и своевременной, обеспечивая достижение нужного результата на основе ясных целей, оценки будущих последствий и там, где есть возможность, прошлого опыта. Результативность зависит также от соразмерного подхода к реализации намеченного и от того, чтобы решения принимались на наиболее подходящем уровне. Самым важным является то, чтобы намеченный образ действий был основан на стимулировании. Это обеспечит наличие ясной социальной и экономической выгоды, которая будет получена, если придерживаться намеченного курса.
- **Логически последовательным.** Политика и вытекающие из нее действия должны быть логически последовательными и легко понимаемыми. Потребность в логической последовательности при осуществлении руководства возрастает: расширился круг решаемых задач; они стали также более разнообразными; проблемы, требующие решения, такие, как изменения климата и демографической ситуации пересекают границы секторальных стратегий, на которых построено управление; региональные и местные власти все больше вовлекаются в сферу водной политики. Логическая последовательность требует наличия политического руководства и высокой ответственности со стороны имеющих институты для того, чтобы обеспечить последовательный подход к делу в рамках сложной системы.
- **Эффективным.** Классическая экономическая теория требует обеспечения эффективности, имея в виду экономическую эффективность, но имеются также понятия политической, социальной и экологической эффективности, что должно сопоставляться с простой экономической эффективностью. Например, сведение к минимуму операционных издержек совпадает с направлением, ведущим к политической эффективности.
- **Коммуникабельным.** 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 общенародному руководству решением широкого круга проблем. Осуществление руководства в одном секторе может быть использовано в качестве образовательной модели для других секторов и наоборот.

- **Справедливым.** Все мужчины и женщины должны иметь возможность улучшения и сохранения своего благосостояния. В ходе процесса 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. Важнейшим условием является справедливое (неизбежное и гласное) применение наказания за должностное преступление.
- **Интегрирующим.** Руководство водой должно усиливать действенность Интегрированного Управления Водными Ресурсами (ИУВР). Имеющиеся институты должны принимать во внимание все виды водопользования и типы водопользователей в рамках традиционного водного сектора, а также их взаимосвязи с последствиями и с воздействием этих последствий на других потенциальных пользователей и иные секторы. Хорошее руководство служит посредником в улаживании разногласий, с тем, чтобы достичь широкого консенсуса относительно того, что составляет наилучшие интересы спорящей стороны и, если возможно, относительно курса действий и порядка его реализации.
- **Устойчивым.** Руководство водой должно служить интересам будущих, а также нынешних водопользователей.
- **Нравственным.** И, наконец, что самое главное, руководство водой должно строго придерживаться нравственных принципов общества, в котором оно функционирует, и быть основано на норме закона. Это требование наиболее явно проявляется в вопросах правосудия, прав собственности на пользование, доступа и владения водой. Юридические рамки деятельности должны носить справедливый характер и вводиться в действие беспристрастно.

### 3. КОЛЛЕКТИВНОЕ ДЕЙСТВИЕ

#### Необходимость коллективного действия

Необходимость коллективного действия, а, следовательно, организации аппарата правления, возникает из понимания, что без коллективного принудительного проведения в жизнь таких институтов, как права собственности, скорее всего, возникнет анархия, которая послужит лишь превращению человеческой жизни в отвратительное, жестокое и непродолжительное существование. В мире, населенном несовершенными людьми, требуется коллективное устройство общества для того, чтобы 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).

Хотя действенное (ограниченное) руководство на глубоком уровне тесно связано с либеральными ценностями, существование аппарата правления само по себе недостаточно, для того чтобы гарантировать предоставление и поддержание на нужном уровне общественного блага. 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 других положений) с тем, чтобы застраховаться от использования политического процесса в эксплуататорских целях. (Новак, 1998 г.)

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. Поэтому важную роль играют взаимосвязанные группы людей (или партнерские образования), поскольку они могут действовать в условиях, при которых другие структуры управления не функционируют. Взаимосвязанные группы людей тогда лучше работают, когда ими учитываются в практическом применении следующие положения 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
- Требуются 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
- Претворение в жизнь вызывает придирки

*(Источник: редактор Пьерре Ж. «Спор о сотрудничестве», 2000)*

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) может работать лучше, чем любая иерархическая структура или рынок сам по себе. Более того, гидро-географические границы – речной бассейн – дает возможность функционирования новых взаимосвязанных групп, 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» могло бы потребовать от них сделать это. Правительство, 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 предоставить процессуальные нормы и положения, а также создать структуру, позволяющую местным представителям собираться на встречу (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.).

Растет понимание того, что руководство водными ресурсами осуществляется более эффективно в условиях открытой социальной структуры, обеспечивающей более широкое участие гражданского общества, НПО, 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. Все они играют важную роль, а создание надлежащей системы руководства переводит эти дебаты в практическую плоскость. Роль гражданского общества в управлении водой и предоставлении услуг также становится более ясной по мере того, как правительственная регламентация содействует местному самоуправлению.

### **Руководство водой, основанное на законе**

Дублинские Водные Принципы (1992 г.)<sup>7</sup> определенно вводят водные ресурсы в сферу воздействия государственных функций по разъяснению и сохранению системы прав собственности. Эти принципы отстаивают также (через применение принципа управления на наиболее допустимом низком уровне) уместность децентрализации, которая имеет ясную цель. Испытывается все возрастающее давление относительно признания водных прав и их формализации, что и происходит во многих странах. С формализацией прав возникают сложные вопросы, касающиеся множественности заявлений о своих правах, и процесс формализации 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 некорректная формализация может привести к конфликту между официальными и традиционными правами, а затем и к последующему конфликту. Поэтому формализация прав для обеспечения доступа к водным ресурсам, может быть, и не нужна. Способность защищать права в споре с конкурирующими претендентами имеет значение для придания правам смысловой значимости, независимо от того, официальные они или же нет.

Теоретическую базу руководства применительно к воде составляет подгруппа теорий коллективного поведения. К сожалению, ни одна, отдельно взятая теория не объясняет все ситуации. Мы часто обнаруживаем заметную разницу между европейскими и латиноамериканскими философскими подходами, а также американо-англо-саксонскими школами научной мысли, чей эмпиризм советует им, как решать проблему руководства водными ресурсами. Например, сравнительно четкое первоначальное разграничение прав и экспериментирование с этими правами привело со временем к выработке в США гибких подходов к руководству водными ресурсами. Этот подход позволяет вносить поправки с изменением экономических и социальных условий, потому что при таком подходе нет стремления создавать институты, которые предусматривали бы все возможные случаи. Мы находим также системы, являющиеся гибридом подходов, характерных для Гражданского права (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 ответственности, 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 большинству развивающихся стран, чьи системы руководства носят застывший характер и не оставляют места для понятия «разумности»: в них отсутствует способность к приспособляемости (Соланес, 2002 г.). Из-за этого очень трудно и даже опасно переносить порядок осуществления руководства, установившийся на основе гибкости и прагматизма, в практику развивающихся стран до наступления тех времен, когда их системы руководства обретут способность адаптироваться. Трудности, с которыми сталкиваются частные водные предприятия, свидетельствуют об этом – см. текст в рамке, раздел 5. Государство играет важную роль, которая исполняется через его главную функцию по определению прав собственности и зон ответственности. В современных обществах плюрализма и демократии основа государства зиждется на *огосударствлении* (термин, обозначающий переход из частной сферы в государственную сферу – *примечание авторов*) дорогостоящего

<sup>7</sup> 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, планировщиков 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.

комплекса мониторинга, поэтому нужно проводить политику 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. Среди различных режимов прав собственности с их сопутствующими правами и обязанностями имеются следующие:

- *Собственность с открытым доступом*  
Здесь 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) вмешиваться в расценки за пользование и в процесс технического содержания производственных фондов. Этот вид режима собственности применим особенно там, где есть обильный общий ресурс, и не возникают проблемы распределения и управления, вызванные дефицитом.
- *Общая объединенная собственность*  
Группа управления (владельцы) имеют право исключать тех, кто не является членами общего фонда, а последние обязаны считаться с принятым решением. Что касается расценок за пользование и процесса технического содержания производственных фондов, то член группы управления имеет как права, так и обязанности.
- *Частная собственность*  
Отдельная личность имеет право на социально приемлемые виды водопользования и обязанность воздерживаться от социально неприемлемого пользования. Другие (не владеющие собственностью) обязаны позволять социально приемлемое пользование, и имеют право ожидать от собственников, что с их стороны будет иметь место только социально приемлемое пользование.
- *Государственная собственность*  
Отдельная личность обязана соблюдать правила пользования и доступа, определенные контролирующим государственным ведомством. Это ведомство обладает правом определять эти правила доступа и пользования.

В большинстве стран вода является государственной собственностью. Но типичный путь развития водных прав собственности начинается с этапа *собственности с открытым доступом*, которая первоначально была присвоена группой лиц и превратилась в ресурс *общей объединенной собственности*, права на которую, в конечном счете, государство забирает у группы, владеющей общей объединенной собственностью с тем, чтобы образовать *государственную собственность*. Государство, после этого, занимается решением задач использования данного ресурса в национальных интересах. Вопрос о том, как это может быть сделано честно и справедливо, не урезая стимулов к эффективному использованию ресурса, является ключевым в осуществлении руководства водой в начале 21 века.

Отдельные лица или группы, объединяющие их, совместно пользуются общими водными ресурсами. В ходе водопользования люди вступают в связь друг с другом, которая носит социально-политический, экономический и экологический характер (Остром, 2000 г.). Например, когда пользователь выделяет в свое распоряжение ресурс (забирает воду из скважины), и когда он заботится о ресурсе (восстанавливает водно-болотные угодья или повторно использует воду), то его действия могут привести к худшим или лучшим результатам – соответственно для себя и для других. В объединении с общим ресурсом действия такого рода влияют на тех, кто совместно пользуется ресурсом, независимо от режима собственности, распространяющегося на данный ресурс. Если смотреть под таким углом зрения, то последствия водопользования, как системы, - это результат, вызванный комплексом действий, совершенных в рамках смешанных режимов собственности, другими словами, мы имеем дело с распределительным типом руководства водой.

Важным моментом является определение, до какой степени процесс передачи водных прав служит интересам отдельных сегментов населения, или целиком населению, включая всех его членов. Если водные ресурсы управляются в чрезмерной степени через частные рынки, то доступ к ним будут иметь лишь те, кто обладает собственностью или доходом (платежеспособный спрос). Если водой управляют государственные органы, то все равно нет уверенности в том, что бедные, изолированные или социально пассивные элементы сохранят доступ к воде пропорционально своей численности или потребностям.

Можно поставить много вопросов относительно жизнеспособности любых режимов прав собственности, основанных на коллективной организации индивидуальных участников процесса. Могут возникнуть вопросы об исходных характеристиках ресурсной среды этих режимов собственности. Концептуально, казалось бы, всего один шаг отделяет успешную коллективную деятельность на уровне группы с общей собственностью на ресурсы (ОСР) от возможности достичь консенсуса относительно государственной политики по руководству государственной собственностью на национальном или государственном уровне. К сожалению, меры в этом направлении в любом обществе приводят к появлению *победителей* и *проигравших*. В обществе плюрализма чрезвычайно трудно согласовать механизмы компенсации потерь проигравших, особенно когда в числе проигравших уже обездоленные группы или те, кто в количественном и политическом отношении не представляет силу. Именно здесь в действие вступает *Политика*.

#### 4. ПОЛИТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

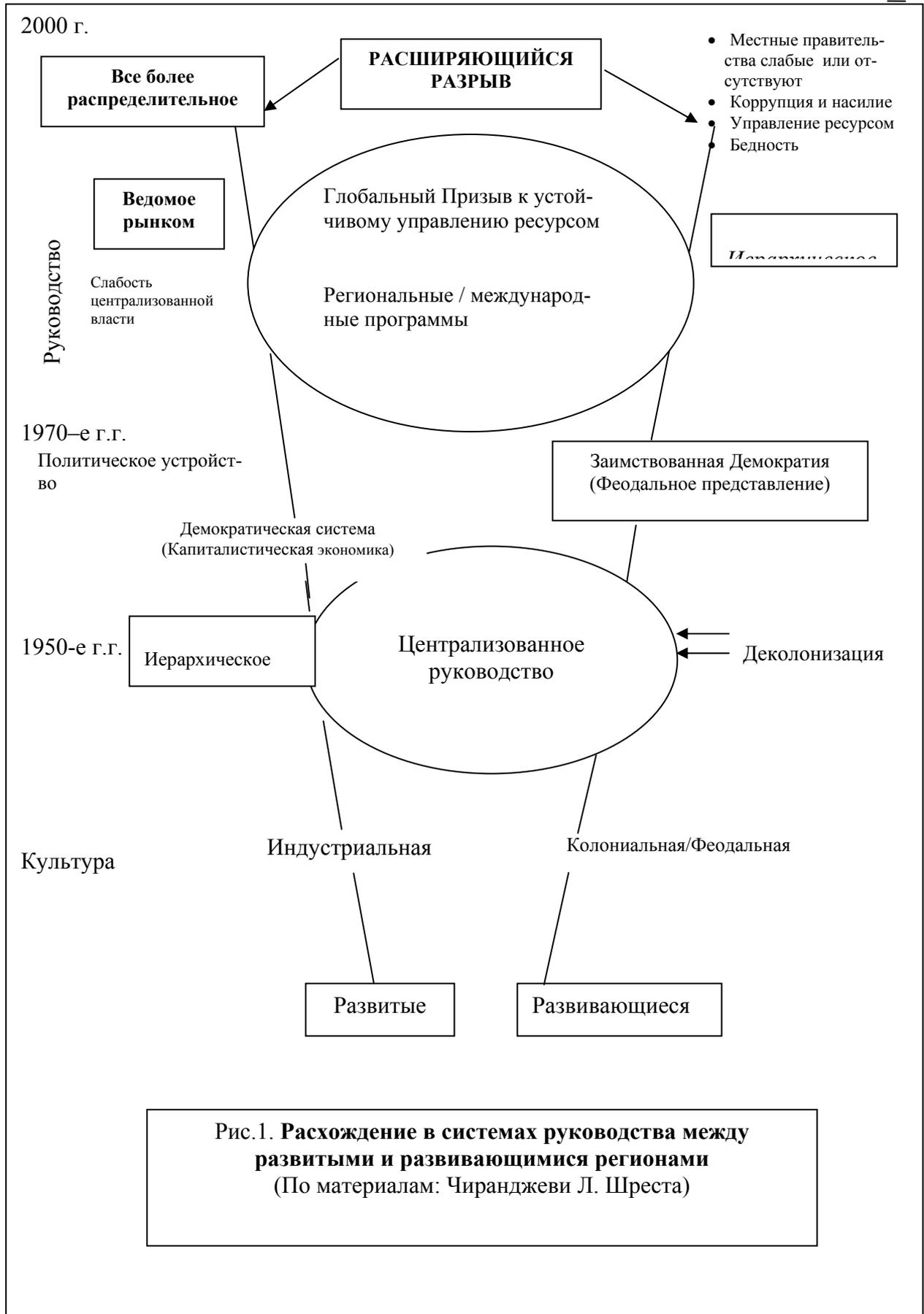
##### Внешнее Руководство

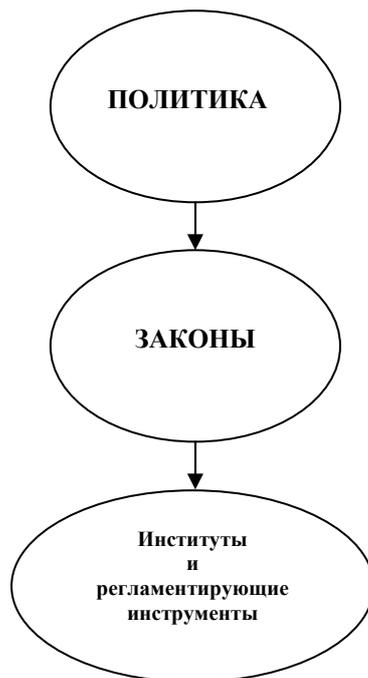
Руководство водой имеет отношение к тем политическим, социальным и экономическим организациям и институтам, а также взаимоотношениям между ними, которые имеют значение для водного развития и управления. Известны сложности водопользования, связанные с обществом, а также с проблемами развития, распределения и управления водой согласно требованиям *справедливости*, *рациональности* и обеспечения *экологической устойчивости*. Все это требует, чтобы при принятии решений относительно общих вод прислушивались и относились с уважением к разнообразным, отличающимся друг от друга мнениям. До сих пор в данной работе рассматривались вопросы осуществления функции, проблемы сбалансированности и структуры, которые носят внутренний характер относительно водного сектора (*внутреннее руководство*). Были также рассмотрены вопросы формирования социальных соглашений по правам собственности и создания структур, призванных обеспечивать соблюдение этих прав, включая принуждение, что известно под понятием «Закон», а после этого были обсуждены моменты, связанные с тем влиянием, которое оказывают гражданское общество и «находящееся у власти» правительство. Два последних компонента являются составными частями *внешнего руководства* водой. Хотя процесс руководства водой может сталкиваться с проблемными вопросами, возникающими в сферах экономики и техники, движущей его силой является *политика*. Наличие политических аспектов в управлении водой должно быть признано, и надо смотреть прямо в лицо этому факту. Для того чтобы руководство водными ресурсами стало действенным, потребуется совокупная приверженность взятым на себя обязательствам со стороны правительств и различных групп в гражданском обществе, особенно на местном уровне, в общине, а также в частном секторе.

На рис. 1 схематически показано общепринятое представление о месте политики в системе типично иерархического правления. На нем изображен упорядоченный мир, в котором политики действуют как разумно мыслящие законодатели, создающие законы в интересах всеобщего благополучия, которые в свою очередь претворяются в жизнь институтами, призванными проводить законодательно закрепленную водную политику посредством процессуальных норм и положений. Реальная политика, однако, не делается чистыми руками, и об этом лучше всего сказал в 1936 году Гарольд Лассуэлл в названии своей книги «*Политика: "Кто*

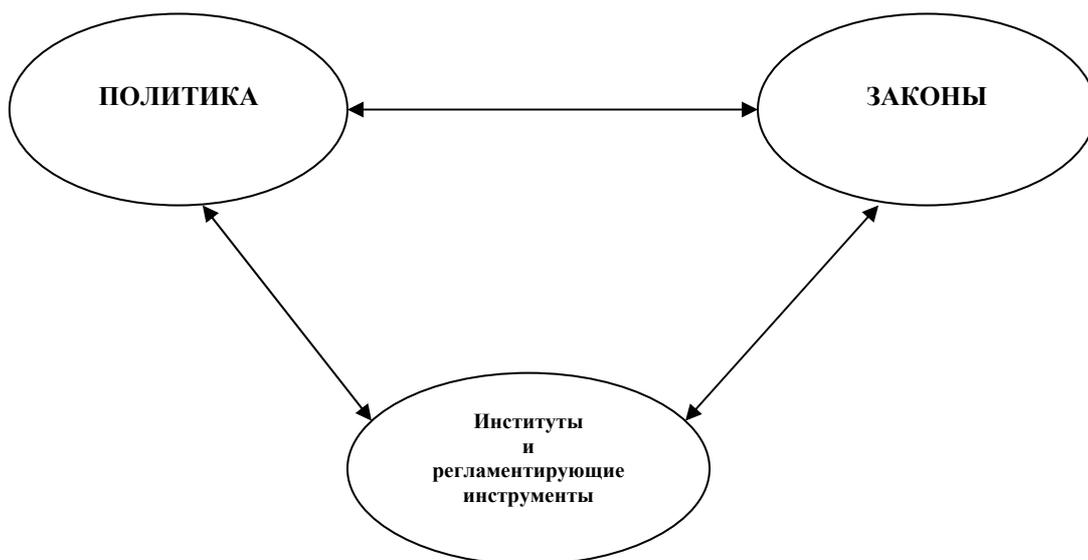
---

*получает Что, Когда и Как?*”. Эти ЧТО, КОГДА и КАК в реальной ситуации вступают во взаимодействие с законами и институтами.





**Рис. 2. Традиционное иерархическое руководство**



**Рис. 3. Современное руководство распределительного типа**

Осуществление руководства уже более не рассматривается в виде простого линейного процесса (рис. 2), но понимается как беспорядочная, особо сложная совокупность взаимодействий между законами и институтами, личными и групповыми интересами, а также общим интересом – иными словами, является руководством распределительного типа, как это проиллюстрировано на рис. 3.

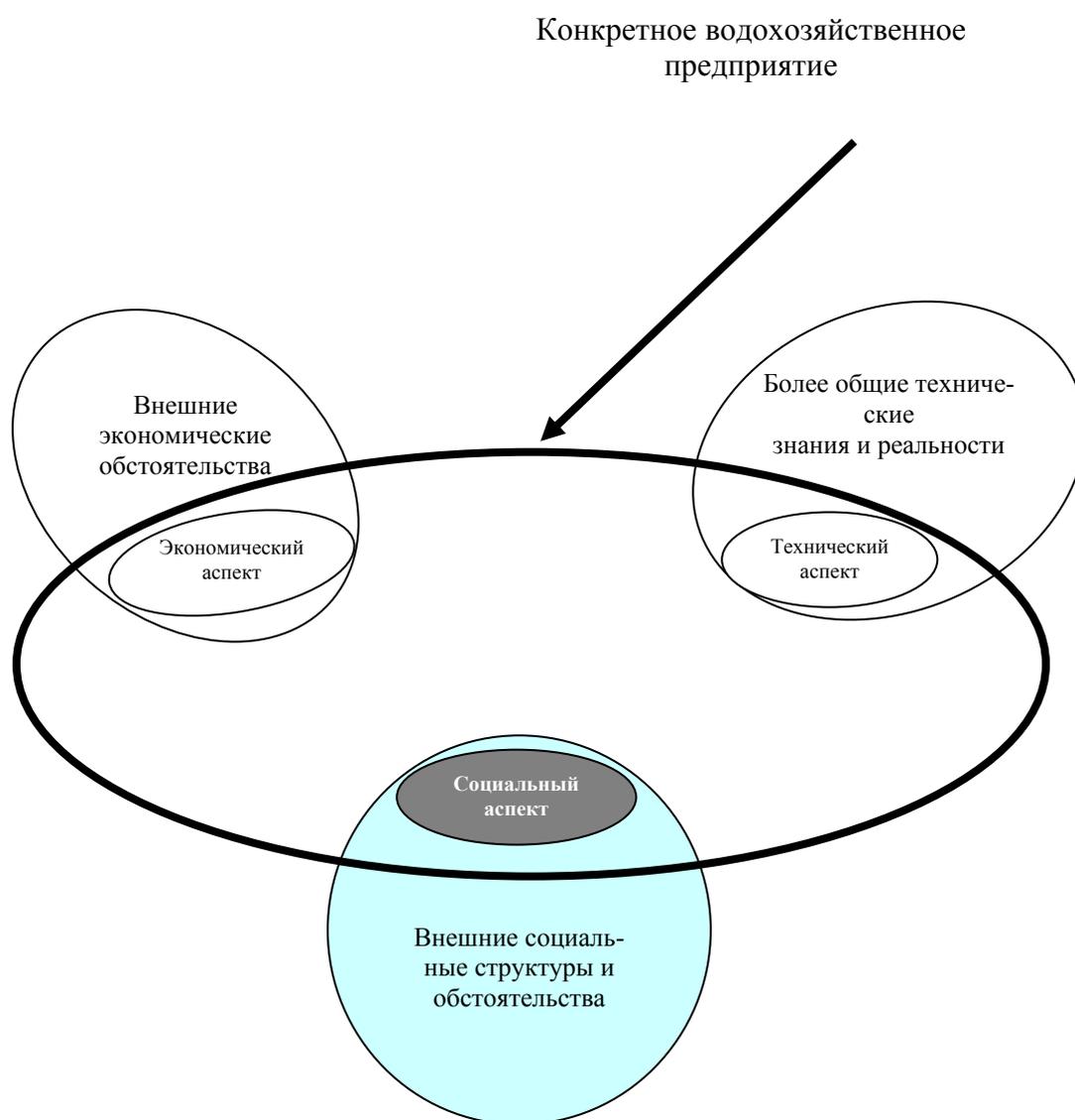
Политика применительно к водным проблемам получила наименование *гидрополитики*, как она была названа Джоном Уотербери в его предостерегающем рассказе *Гидрополитика Нила* (198X г.), в котором показано могущественное объединение местных и международных политических сил. Потенциал возникновения международного конфликта и ограничения, препятствующие развитию водного сектора, были выдвинуты на первый план Охлссоном (1995 г.), включая роль воды в качестве проблемного вопроса безопасности, существующего в отношениях между Израилем и его соседями, а также между Турцией, Сирией и Ираком. Внутри государства для водопользователя или потребителя и для поставщика водных услуг (любого характера) политика, разумеется, входит составной частью в сферу руководства водой, но политика, по их представлениям, с трудностью уместается в рамки юридического пространства или в сферу функционирования институтов, рассмотрением которых в данной работе мы до сих пор занимались. Если говорить с позиций полемики, то очень часто персонализированные интриги, направленные на достижение консенсуса, а также поддержку политических шагов и отдельных лиц, составляют часть понятия *гидрополитики*.

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 социологическое устройство страны, то есть окружение, сложившееся вокруг определенного водного института. Таким образом, существуют: как категория внутреннего руководства водой - предприятие, занимающееся обеспечением водой, со своими собственными правилами, так и категория внешнего руководства - политическая деятельность, осуществляемая хотя и вне пределов данного института, но формирующая то окружение, в котором этот институт выполняет свои функции. Как внутреннее, так и внешнее руководство оказывают воздействие на поставщика водных услуг, а также на того, кто управляет водными ресурсами. Внешнее руководство может проявляться так, что этот поставщик услуг в качестве объекта политического воздействия никогда в действительности не появляется и даже не рассматривается кем-либо в роли участника решения проблемы доступа населения к воде.

Существующие поставщики услуг могут успешно функционировать или потерпеть неудачу в зависимости от внешнего руководства. В каком-то смысле, благоприятная или, по крайней мере, нейтральная окружающая обстановка имеет решающее значение для существования поставщика водных услуг и его успешной деятельности. Кроме того, требуется, чтобы внутри своей структуры этот поставщик также отвечал определенным условиям.

Внешняя сфера может дать конкретному поставщику услуг нечто важное для него – это стабилизация определенных обстоятельств, таких как права собственности, широкие нормативные предписания и законы. При такой стабильности поставщик имеет возможность опираться на надежные прогнозы относительно окружающих реалий, а не тратить силы на преодоление препятствий, постоянно привносимых извне, в условиях ненадежности, могущей парализовать деятельность на местах. Другими словами, поставщик услуг может черпать свои силы за счет внешнего мира. Например, образованию бассейнов подземных вод в Калифорнии способствовали определенные законы штата Калифорния общего характера. Если поставщик услуг добивается успеха, то этот факт может также служить обоснованием и усиливать значимость политических мероприятий, благодаря которым такой успех стал возможен. Делли Присколи (2002 г.) обращает внимание на то, что кооперативное развитие водного сектора в Голландии в начале 20-го века было важной частью национальной созидательной деятельности по строительству современного голландского процветающего государства. Равно как и ситуация, при которой деятельность поставщика услуг может быть парализована

политическим вмешательством и конфликтом между политическими силами, что в некоторых странах приводило к вовлечению элементов организованной преступности, которые превратили государственную систему водоснабжения в источник наживы (Сицилия, Индия). И не удивительно, что поставщики водных услуг ощущают на своей системе внутреннего руководства воздействие внешнего руководства. Делли Присколи (2002 г.) говорит о недовольстве инженеров в связи с «политическим» вмешательством. Многие случаи вмешательства, исходящего из сферы внешнего руководства, могут действительно служить сдерживающим фактором. В других же случаях такое вмешательство может быть бесполезным на данный момент, но в долгосрочной перспективе играет поддерживающую, интегрирующую и полезную роль. Схематичное отображение процесса руководства «в форме гнезда» (одно вложено внутри другого) на рис. 4 показывает нам, что власть или политический капитал, которые получили свое развитие полностью вне водного сектора, могут быть вовлечены в мероприятия водного сектора с пользой для поставщика услуг или менеджера, управляющего ресурсом, либо во вред им.



**Рис. 4. Внутреннее и внешнее руководство**

## Модели систем Правления

Руководство может принимать разнообразные формы в зависимости от культурных и традиционных политических норм страны и поведения 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. Законодатели могут иметь дело только с таким объемом информации, который можно получить, лишь специализируясь, как они то делают, в какой-то одной ограниченной сфере деятельности; в других областях они пользуются информационными подсказками из иных источников (коллеги, коммуникационные сети, доклады комитетов), которым они доверяют. Это еще один пример руководства распределительного типа в действии.

Другой подход состоит в проведении анализа *группы с общими интересами* с целью определения осуществимости целей, преследуемых конкретным процессом руководства. Этот подход был протестирован Динаром и др. (1999 г.) применительно к водному сектору Пакистана; особое внимание уделялось новому и очень большому национальному проекту в сфере дренажа, который включал как осуществление инвестиций на работы по поставке и монтажу оборудования, так и проведение институциональных реформ. Они изучали вероятность наличия разнообразных групп с общими интересами, которые смогут быть настолько могущественными, что станут влиять на принятие решений по вопросам инвестиций и управления в свою пользу.

Для водной сферы старая идея о «большинстве, имеющем общую точку соприкосновения» (Калхаун, 1853 г.) гораздо более уместна, чем новые взгляды на модель группы с общими интересами. Согласно этой более старой концепции признавалось, что основные политические решения по вопросам руководства должны приниматься с одобрения преобладающих групп с общими интересами, которые затрагиваются непосредственно. Оказывается, что, например, в системе федерального законодательства США относительно качества воды, прежде чем принять законопроект активно стремятся получить одобрение со стороны НПО и лоббистов экологической направленности.

Одним из новаторских подходов к проведению конкретных аналитических исследований по вопросам политики состоит в том, чтобы полагаться на последние данные, вытекающие из *Теории Начальник-Подчиненный*. Модели начальник-подчиненный используется во многих областях научной деятельности для объяснения взаимоотношений между действующими субъектами. В мире бизнеса начальник – это босс, а подчиненный – это служащий, в то время как в сфере экономики начальником является потребитель-покупатель, производитель – это подчиненный. В коммунально-бытовом обслуживании начальником является водопользователь/потребитель, а подчиненным – организация (государственная или частная), предоставляющая коммунальные услуги. В управлении водными ресурсами роль начальника отведена коммунальному сектору, а подчиненный – это правительство. Однако, слишком часто «правительство» остается чем-то неопределенным с обязанностями, рассредоточенными по нескольким структурам с неясными полномочиями, что приводит к плохому руководству. Водные организации речного бассейна и национальные водные структуры верхнего уровня помогают заполнить этот пробел в осуществлении руководства.

Полезным направлением в развитии теории группы с общим интересом является использование *теории режима* и государственного выбора<sup>8</sup> применительно к последствиям различных альтернатив такого выбора, рассматриваемым в качестве критериев при анализе возможных вариантов режимов, при которых некий тип политического режима может процветать. На таблице 1 условно показано, как этот подход работает.

Если мы посмотрим по таблице 1 на распределение выгод и затрат, явившихся результатом каких-то конкретных действий со стороны государства, то в зависимости от того, сконцентрированы ли выгоды (и затраты) всего лишь у нескольких адресатов или же за них расплачивается широкий круг действующих субъектов экономики в целом, мы сможем предугадать, какой тип политического режима будет, скорее всего, задавать тон. Например, когда Гарсия (др. данных нет) сказал, что проблема руководства водой в Латинской Америке состоит в «тенденции приватизировать выгоды и обобществлять затраты», он ссылаясь на правую верхнюю ячейку в таблице 1. В условиях распределения выгод и затрат можно ожидать, что *Политика Заказчика* и станет определять характер результатов. Такой итог, может быть, является разумным результатом, учитывая тот факт, что более приемлемые режимы, такой как *Политика Большинства*, возможно, приведет к застою.

Таблица 1

### Определение режимов по теории государственного выбора

Распределение затрат на государственное вмешательство		
	<i>Сконцентрированы</i>	<i>Распределены</i>
<b>Распределение выгод от государственного вмешательства</b>	<p><i>Сконцентрированы</i></p> <p>ПОЛИТИКА ГРУППЫ С ОБЩИМ ИНТЕРЕСОМ</p> <p>Организованное лоббирование: на высоком уровне, но противоречивое</p> <p>Ожидаемые результаты: тупик, компромисс, неустойчивая политика</p>	<p><i>Распределены</i></p> <p>ПОЛИТИКА ЗАКАЗЧИКА</p> <p>Организованное лоббирование: на высоком уровне, но одностороннее</p> <p>Ожидаемые результаты: стабильное удовлетворение интереса</p>
	<p><i>Распределены</i></p> <p>ПОЛИТИКА ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ</p> <p>Организованное лоббирование: на низком уровне, пока не вмешается фактор 'политики предпринимателя'</p> <p>Ожидаемые результаты: инерция предвзятости, которая может быть компенсирована предпринимательской деятельностью</p>	<p><i>Распределены</i></p> <p>ПОЛИТИКА БОЛЬШИНСТВА</p> <p>Организованное лоббирование: на низком уровне</p> <p>Ожидаемые результаты: инерция предвзятости за исключением периодов после бедствий</p>

Другой сферой, где странам необходимо действовать, является оценка уровня функционирования государственных институтов. Реес и Соланес (2001) предложили провести крупное исследование по сопоставлению институциональных режимов. Предусматривалось, что частью исследования будет разработка критериев для оценки институтов и систем управления. Все из предложенных критериев представляют собой часть принципов по осуществлению руководства, которые мы провозглашаем в данной работе. Среди них: эксплуатационная действенность, экономическая эффективность, справедливость распределения, экологическое качество, широкий круг участников партнерского процесса согласования, интегрированное,

<sup>8</sup> теория государственного выбора - описание процессов принятия правительственных решений об использовании экономических ресурсов (прим. перев.)

целостное (холистическое) управление и ожидаемые, по заявлению правительства, результаты.

Прежде чем предлагать внесение изменений в систему руководства водой важно понять и отличать друг от друга различные функциональные уровни управления водой (Ламори, 2002 г.). Хофвеген и Ясперс (1999 г.) разграничивают три отличных друг от друга функциональных уровня: 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. Организационные институты координируют деятельность этих конкурирующих предприятий и снижают вероятность конфликта между ними, обеспечивают проведение в жизнь процессуальных норм и политики водопользования со стороны пользователей в водной системе. Этой функции отведено место в рамках государственного сектора – но ей следует быть автономной - и она включает, например, органы государственного регулирования и администрацию речного бассейна. 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 привнесении в официальную систему хороших сторон, выявленных при проведении таких мероприятий на местах и снизить степень ее уязвимости.

## **5. ИНСТРУМЕНТЫ ИНТЕГРИРОВАННОГО УПРАВЛЕНИЯ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ (ИУВР) В РУКОВОДСТВЕ ВОДОЙ**

### **Эмпирическая основа руководства водой**

В своей работе *Хорошее Правительство в Тропиках* (1997 г.) Юдит Тендлер заметила, что мы больше знаем о том, почему *правительства плохие*, чем как превратить их в *хорошие правительства*. Она выбрала ряд примеров управления ресурсом, включая воду, в штате Сеара в северо-восточной Бразилии. Результаты, полученные этим исследователем, определенным образом развенчивают обычные «лекарства от всех болезней» и предубеждения относительно того, как следует осуществлять руководство, а также возвращают нас к тщательному функциональному анализу всех примеров. Рассматривая руководство водой через призму теоретических положений, изложенных в работе *Эффективность Производства и Преобразование Рабочего Места в Промышленности*, Результаты исследований Тендлер выбивают почву из-под таких традиционных догматов, как сокращение размера правительства, ограничение потенциала взяточничества, подверженность государственных ведомств давлению, порождаемому рыночными отношениями.

Исследователь Остром дал примеры руководства водой, основанного на опыте, приобретенном в США, Индонезии, Непале, Мексике, Перу, Филиппинах, и Шри-Ланке. Маасс и Андерсон (1978 г.) дают углубленный анализ развития процесса руководства орошением, начиная с 15 века в Валенсии, Мурсии и Аликанте в Испании, а также в 20 веке в Калифорнии. Во всех этих эмпирических исследованиях авторы обнаружили веские свидетельства в под-

держку точки зрения о том, что, несмотря на широкий диапазон разных режимов прав собственности, группы пользователей смогли развиваться в институты, устойчивые на протяжении многих лет (в течение столетий, как в совместных системах прав собственности в сфере орошения на примере Испании). По существу, эти примеры показывают возможность определения уровня децентрализации и государственного регулирования с тем, чтобы добиться действенного руководства водой.

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. В нижеприведенном тексте, заключенном в рамку, приведен список некоторых примеров функциональной несостоятельности. В этой рамке дано описание т.н. Инструментального ящика Глобального Водного Партнерства (ГВП) для ИУВР (2001 г.), включающего ряд инструментов, которые могут быть использованы для того, чтобы заняться устранением этих сбоев в работе, а также примеров, рассматриваемых в следующем разделе.

<b>Виды несостоятельности руководства</b>	<b>инструменты ИУВР</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Неспособность исправлять рыночные деформации</li> <li>• Недостаточное регулирование цен</li> <li>• Неправильное субсидирование пользователей и источников загрязнения</li> <li>• Неуместное налоговое стимулирование и кредитование</li> <li>• Наличие внешнего воздействия в зонах верхнего и нижнего течения (экологическое, экономическое и социальное)</li> </ul>	С7 Экономические инструменты, А3 финансовые режимы
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Излишнее регулирование или недостаточное регулирование</li> <li>• Конфликтующие режимы регулирования</li> <li>• Отсутствие независимости или беспристрастности у систем регулирования</li> <li>• Предоставление водных услуг является естественной монополией</li> </ul>	С6 Регулирование, И2 потенциал институциональных структур
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Недальновидность</li> <li>• Неведение избирателей и неполная информация</li> <li>• Воздействие особых интересов, включая политическую неустойчивость и крупных предпринимателей</li> </ul>	С8 Информация, С4 Повышение уровня осведомленности
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Слабые предпринимательские стимулы для эффективной работы внутри предприятия</li> <li>• Неточное отражение предпочтений потребителя и воздействие приобретения услуг в комплекте</li> </ul>	А3 роль частного сектора
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Неспособность правительства управлять устойчивым водопользованием и осуществлять его регулирование</li> <li>• Неоплачиваемые услуги, связанные с водой</li> <li>• Бюрократические препятствия или инертность</li> <li>• Недостаток властных полномочий с всеобъемлющей сферой ответственности</li> </ul>	И1 Институциональная основа

Виды несостоятельности руководства	инструменты ИУВР
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Недостаток готовых к применению знаний о ресурсе, об уровне спроса на него характере пользования этим ресурсом</li> <li>• Недостаточно четкое разграничение прав собственности</li> <li>• Отсутствие законодательства или его несовершенство</li> <li>• Неясное владение правами собственности</li> <li>• Незнание или неопределенность относительно рынков воды, явлений засухи, наводнений и т.д., что приводит к неспособности правильно устанавливать цены</li> </ul>	<p>C1 Оценка водного ресурса, планирование</p> <p>A2 Закон</p> <p>C2 Оценка водного ресурса, оценка риска</p>
<p>Примечание: Инструменты ИУВР и ссылки взяты из документа «Инструментальный ящик ГВП для ИУВР, 2001 г.»</p>	

Многие из этих видов сбоев в работе представляют собой серьезные проблемы, с которыми приходится сталкиваться при развитии системы руководства водой. Те из них, которые вероятнее всего создадут наибольшие трудности, относятся к недостаткам, присущим большинству стран, и их устранением необходимо заниматься. Имеются такие виды функциональной несостоятельности, которые нелегко поддаются устранению с помощью инструментов ИУВР, например, это касается институциональных структур, препятствующих выработке политического видения, несовершенных механизмов обеспечения межсекторального диалога, сложности пользования имуществом и общественными благами такими, как борьба с наводнениями, управление в условиях засухи, без определения цен на них. Чтобы решить задачу действенного руководства водой, необходимо опытным путем проверять, как преодолеваются проблемы, которые вызываются сбоями в функционировании рынка, правительства и системы.

### Использование инструментов Интегрированного Управления Водными Ресурсами

Интегрированное управление водными ресурсами определяется ГВП как процесс, который содействует скоординированному развитию и управлению водными, земельными и другими, относящимися к ним ресурсами для того, чтобы максимизировать образуемое этими ресурсами экономическое и социальное благополучие справедливым образом, не подрывая устойчивость жизненно важных экосистем (ГВП, 2000 г.). Работа с позиций ИУВР позволяет избежать традиционного фрагментарного и секторального подхода к воде и проводит четкое различие между функцией управления ресурсом и функцией водопользования. В водном обществе существует общее согласие относительно того, что ИУВР дает единственный способ достижения устойчивого водопользования и управления – хотя универсальных решений или схем не существует и идет оживленная дискуссия о том, как претворить этот процесс на практике. Более того, ИУВР не применяется в вакууме и расширенное его описание, которое образуется через понятие руководства, создает тот контекст, в котором может применяться подход с позиций ИУВР. Как и в любом другом процессе, связанном с развитием, должны существовать внутреннее руководство и внешняя политическая воля, а также должна действовать более широкая система с тем, чтобы обеспечить действенность подходящих экономических, юридических и других инструментов. Таким образом, необходимо еще многое осуществить, чтобы установить режимы действенного руководства водой, способствующие применению на практике ИУВР.

Организация действенных систем управления и применение инструментов ИУВР должны помочь в преодолении тех сбоев в функционировании рынка, правительства и системы, ко-

торые были перечислены ранее. В распоряжении тех, кто вырабатывает политику, и специалистов-практиков имеется набор инструментов, предназначенных для осуществления ИУВР, и многие из них описаны в многочисленных опубликованных трудах. В Инструментальном ящике ГВП для Интегрированного Управления Водными Ресурсами (2000 г.) собрано воедино более 50 инструментов и справочных материалов, которые могут быть использованы специалистами-практиками и содержат примеры опыта, накопленного по всему миру. Очевидным является то, что кризисные ситуации с водой объясняются ростом спроса на нее, и сокращение этого спроса окажет огромную помощь в разрешении имеющейся проблемы. Останутся еще проблемы, связанные с нынешним уровнем конфликтов из-за ресурсов и ухудшением окружающей среды, но при сокращении спроса было бы легче заниматься решением проблем, которые возрастают теперь до масштабов кризиса. 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 поддержание на нужном уровне качества водной среды становится все легче и легче. Между прочим, такое снижение не было вызвано здоровой политикой ценообразования или усилиями по охране водных ресурсов. Очевидно, это произошло за счет сокращения водопользования, вызванного повышением стоимости энергии, многочисленными ограничениями на сброс сточных вод, обязательным улучшением энергетических показателей эффективности связанных с водой бытовых электроприборов и коммерческой аппаратуры. Свою роль сыграли снижение цен на продукцию поливного земледелия, а также принудительное проведение в жизнь, с целью сохранения экосистем, федеральных требований к поступающей в водный объект воде. Не потребовал затрат процесс, когда давление общества с последующим изменением в политике сыграло роль движущей силы внедрения технологических нововведений в интересах водосбережения. Каждому пришлось вычитать небольшое количество, но итоговая сумма заметно сказалась на объеме водопользования в США.

Эти явления и их воздействие – это то, что мы описывали при рассмотрении вопросов осуществления внешнего руководства. Как говорилось выше, спрос на воду может быть сокращен добровольно и по предписанию, что ведет к сокращению требуемых объемов путем их сбережения с вовлечением многих различных технических, социальных и экономических инструментов. По существу, это означает, что потребитель изменит характер своих потребительских предпочтений. Распорядительными инструментами с использованием разрешений, ограничений и систем распределения применительно к различным водопользователям и видам водопользования также можно сократить спрос на воду.

Различным странам нужно будет определить те инструменты, средства и методы, которые для них имеют наибольшее значение и соответствуют их специфическим условиям. Инструменты, которым уделяется наибольшее внимание, например, в Латинской Америке, связаны ненадежным функционированием рынка. Основное значение в Чилийских водных реформах придается правильному ценообразованию и сфере водных ресурсов с тем, чтобы в них отражались альтернативные издержки в добавление к тарифу. Аналогичные попытки делаются сейчас в Коста-Рика и Эквадоре, где водопользователи в нижнем течении платят за услуги на водотоке владельцам и операторам водотока. Чилийский опыт поучителен, но его контекст может иметь узкое значение, поскольку в этой стране основным направлением экономического развития явилось создание 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, широкий круг участников, а также при решении вопросов, связанных с экосистемами. Однако специфика системы состоит в том, что она является адаптивной, и к этим проблемам обратились через 20 лет после принятия первых законов. Важно вспомнить, что 20 лет – это очень небольшой промежуток времени применительно к водной политике и руководству водой.

### 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 любой другой вид экономической затраты должна допускаться ее передача от одного собственника к другому. Этот подход признает неуместность связывания изменяющегося, текучего ресурса (вода) с неподвижным, наличным исходным ресурсом (земля) и существенное значение разделения 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 право 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 следовало с 1970-х годов. Роль частного сектора в развитии гидроэнергетики также оказала серьезное влияние на водную политику. Программа реформ в целом признана успешной, но правительство Чили признает наличие значительных проблем в сфере управления ресурсом и 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.

Водное право и регламентация водоснабжения являются ключевыми инструментами, которые уже давно обсуждаются и составляют благоприятную почву для примеров, свидетельствующих о слабом руководстве. Часто «хорошие инструменты» не работают из-за неподходящей или слабой системы внешнего руководства. (Соланес, 2002 г.). Например, гибкий прагматический подход, характерный для США, не подходит для особенностей культуры в большинстве развивающихся стран. Общей проблемой является слабость регламентации деятельности частных поставщиков услуг по водоснабжению. Мощный владелец предприятия водоснабжения часто при заключении контракта ставит такие условия гарантии денежных поступлений, валютного курса и прибыли, которые легко уничтожают общий полезный результат вовлечения частного сектора, подавляя стимулы к эффективному управлению. Это создает обстановку разочарования и подозрительности относительно участия частных предпринимателей в предоставлении водных услуг (Соланес, 2002 г.). Имеется насущная необходимость уделять гораздо больше внимания системам руководства относительно частных компаний, занимающихся водоснабжением. На самом деле, в число долгосрочных интересов самих этих компаний входит тщательное исследование собственной философии корпоративного руководства и своих отношений с правительством. Пока они, возможно, могут заключать хорошие краткосрочные сделки и обходить стороной слабые регулятивные меры, но это приведет впоследствии к разочарованию и их ликвидации правительством и другими структурами за причастность к этим сделкам. Хотя некоторые частные компании и придерживаются некоторого кодекса поведения, им следует спросить себя, до какой степени они остаются верными этим принципам, и что они могут сделать для улучшения имиджа частных компаний в сфере водных услуг.

### Концессия г. Буэнос-Айреса по оказанию водных услуг

В 1993 г. правительство Аргентины выдало консорциуму частных компаний концессию на срок в 25 лет в сфере оказания услуг по водоснабжению и обработке сточных вод в городе Буэнос-Айресе. Это было объявлено президентским Указом без открытого обсуждения. Был принят новый Закон «О Национальной Административной Реформе» (1989 г.) и создан две новых организации: независимое регулирующее ведомство – *Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios* (ETOSS) и консорциум частных компаний по оказанию водных услуг, получивший концессию – *Aguas Argentinas*. Если говорить об исходных планах, то деятельность в рамках концессии производит впечатление успеха. Основным иностранным инвестором заявляет, что частных инвестиций поступило на сумму в 1,6 миллиардов долларов США. Согласно этому же источнику, производство питьевой воды выросло на 37%, водопроводом стали пользоваться дополнительно 1,6 миллионов человек. (800.000 жителей в кварталах с низкими доходами), обеспечено подключение 1 миллиона горожан к канализации, достигнут 94% показатель сбора оплаты за предоставление услуг, и цены удерживаются ниже уровня 1993 года. Однако другие источники ставят под вопрос некоторые из этих утверждений и, например, заявляют, что в реальных показателях цены выросли с 1993 г., может быть, на 20%. Водопользователи в нижнем течении никакой пользы не получили. Несмотря на вытекающее из концессии обязательство расширить масштабы очистки сточных вод, 90% сточных вод сбрасывается в реки без вторичной обработки, что ведет к серьезному загрязнению поверхностных и подземных вод в регионе.

Похоже, что частная водная концессия нарушила большинство принципов хорошего руководства. Решение было принято без обсуждений, и первая открытая дискуссия с заинтересованными сторонами состоялась через 7 лет после начала работ по проекту. Существующие клиенты (в основном средний класс) считают положение вещей справедливым, а новые клиенты (в основном малосостоятельные семьи) менее справедливым, потому что они несут большую часть затрат по развитию системы. Этот проект отрицательно повлиял на всю концепцию привлечения к работам частного сектора и вопрос выдачи новых концессий в Аргентине и других странах Латинской Америки. В целом извлечены три важных урока: (i) частная водная концессия не обязательно была единственным решением, а положительные результаты работы концессии можно было бы получить с успехом и через государственный сектор; (ii) приняв решение о частной концессии, нужно было ввести в действие независимые регламентирующие инструменты и институты с полномочиями активно упорядочивать работу концессии без политического вмешательства, которое на самом деле имело место; и (iii) исключение из числа участников групп с общим интересом и заинтересованных сторон существенно увеличивает риск провала намеченных реформ.

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. Создание таких «бассейновых обществ», создает также на местах и группы лиц, следящих за тем, чтобы компании не совершали противозаконных или безответственных действий. Данные группы 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 гражданского общества до некоторой степени конструктивно влияет на разрешение водных конфликтов, повышая возможность их арбитражного рассмотрения и окончательного урегулирования.

### Джал-Диша 2010: Инициатива общинного управления водой в Гуджарате, Индия

Засуха, нехватка воды, загрязнение фтором и прибрежная солевая интрузия – все это знакомые проблемы для штата Гуджарат. В 1999 году процесс подготовки «Видения» Всемирного Водного Форума вызвал появление инициативы в масштабе штата, в которой приняли участие многие общины с проведением диалога между органами власти и управления, местными общинами, группами гражданского общества и другими заинтересованными сторонами путем проведения встреч на всех уровнях и создания местных комитетов управления водой. Это поясняет содержание процессов нужных для достижения общественного консенсуса в интересах устойчивого управления водными ресурсами. Данный процесс соединил планирование и используемые инструменты на уровне штата с управлением на местах. Его кульминацией стало принятие документа «Джал-Диша 2010» (или Поток 2010), отражающего долгосрочную стратегию управления водой. Стратегия подчеркивает основополагающую роль и обязанности общин, особенно женщин и местных институтов, а также содействующую роль правительства. Разработанная стратегия охватывает такие моменты, как всесторонняя оценка водных ресурсов, принятие низко затратных решений по управлению в условиях засухи применительно к местным условиям, инвестиции со стороны общины в реализацию инициатив по управлению в условиях засухи, организованного на основе речного бассейна.

НПО и учебные заведения играли в этих мероприятиях ключевую роль, способствуя расширению круга участников управления водным ресурсом (с использованием бассейнового подхода), а также подготовив пакет предложений, касающихся водопроводно-канализационных технологий и обучения в области гигиены, адаптированных к разнообразным местным условиям. К числу полученных результатов относятся возросший уровень осведомленности о том, что управление водой представляет собой проблему, которую должны решать люди и община, а не является просто техническим вопросом. Повысилась роль инициатив, исходящих от общины относительно увеличения количества и улучшения качества воды в деревенских колодцах. Много полезного извлекли женщины, участвуя в коллективных действиях энергичных общинных групп. Правительство штата первоначально сопротивлялось этому процессу и с неохотой уступало свою власть, но приводящие обстоятельства – землетрясение в начале 2001 г. повернуло правительство лицом к мерам по оказанию помощи населению и способствовало повышению уровня осведомленности. Потребовалось время на то, чтобы создать атмосферу взаимного доверия между часто конфликтующими заинтересованными сторонами и понять, что наращивание человеческого потенциала составляет важную часть общинного партнерства. Это является примером того, как подходы с позиций партнерства путем проведения встреч заинтересованных сторон и семинаров могут быть использованы для разработки стратегий, которые являются более интегрированными, основаны на общинно-бассейновом принципе и создания обстановки сотрудничества и совместных действий в интересах совершенствования управления водными ресурсами. Пока еще рано оценивать долгосрочные последствия проделанной работы, но она вызвала развитие руководства распределительного типа на этой территории.

Важный аспект руководства водой представляют отношения между государствами в вопросах использования совместно разделяемых вод. Он затрагивает специальные вопросы в сфере руководства, которые здесь должным образом не могут быть освещены. Имеется множество международных законов и договоров, относящихся к водным проблемам и управлению ресурсом (Вольф, 2000 г.). Конвенция ООН относительно *Права несудоходного использования международных водотоков* является единственным всесторонним международно-правовым документом, определяющим действия при конфликтах на трансграничных водах. Сама по себе она является лишь набором руководящих принципов, призванных содействовать двустороннему и многостороннему сотрудничеству без применения санкций. К настоящему времени ее ратифицировали только (количество уточняется авторами) стран, а в других государствах ее обсуждение пока отложено. Имеется много других двусторонних и многосторонних договоров, касающихся вопросов количества и качества воды в трансграничных реках, и многие страны связывают себя обязательствами решать конфликты на трансграничных водах в своем регионе.

### Управление трансграничными водами в бассейне озера Пеипси/Чудское

Озеро Пеипси/Чудское расположено на границе между Эстонией и Россией. Водосборный бассейн разделяется Россией, Эстонией и Латвией. Вслед за распадом Советского Союза озеро стало совместно используемым водным объектом и для того, чтобы им управлять понадобились новые механизмы. Политические изменения и необходимость экономического сотрудничества на озере (рыболовство, транспорт и т.д.) стимулировали трансграничное сотрудничество с соблюдением принципов ИУВР. Озеро Пеипси имеет уникальные природные характеристики – оно мелководное, высококормное и биологически продуктивное с достаточными рыбными ресурсами и ветландами международного значения (участок Рамсар): его качество в течение последних пятидесяти лет деградирует. 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 по Трансграничным Водам, 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, создавая 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; - 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 потенциала развития. На практике действенное вовлечение гражданского общества оказалось трудным. Даже хотя официальные механизмы развития сотрудничества между заинтересованными сторонами и были созданы, всего лишь несколько региональных НПО были вовлечены в работу Комиссии. Потенциал большинства местных НПО и групп заинтересованных сторон невысок, и для улучшения ситуации необходима внешняя финансовая поддержка. Реальные 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 относительно совместно используемых вод. Кроме того, оно показывает, что развитие совместных систем по осуществлению руководства применительно 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.

Сельское хозяйство остается важнейшим водопользователем во многих странах, и отмечены лишь немногочисленные попытки проведения реформ с тем, чтобы сделать водопользование в данной сфере более эффективным. Это, наверное, самый отсталый подсектор с большими капиталовложениями и слабыми системами руководства, как в развитых, так и в развивающихся странах – он является также жертвой отраслевой фрагментации с плохой системой сообщений между организациями сельского хозяйства и институтами водных ресурсов. Давно пора предпринять решительные усилия с тем, чтобы заняться проблемами руководства. Недавно проведено несколько институциональных реформ, в основе которых передача полномочий от централизованных правительственных ведомств группам фермеров. Наиболее полный пример такой реформы имеется в Мексике, где права на воду и управление принадлежащими государству ирригационными системами почти на 3 млн. га переданы Организациям Водопользователей (ОВП). И хотя этим охватывается лишь часть поливных площадей – и наиболее сложных из них – это важный шаг на пути к децентрализации.

### **Ирригационная реформа в Мексике**

Реформа была вызвана курсом, сформулированным в Плане национального развития (1989-1994 гг.). Национальный водный план (1975 г.) создал юридическую базу для управления водными ресурсами и их развития. В 1992 г. введен 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 представительством в 32 штатах. Были образованы «гидро-социальные» подразделения, названные «модуло». Фермеры, желающие объединиться с целью осуществления эксплуатации, технического содержания (ЭиТС) и управления модуло, должны создать неприбыльную организацию (*Асосиасьен Сивиль*). Таким образом, модуло является юридически оформленной Организацией Водопользователей 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 NAFTA, - 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 сокращение 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. Хотя некоторые ОВП испытывают периодические финансовые трудности, этот пример действительно показывает, что даже комплексную передачу полномочий в рамках бывшей высоко централизованной системы, принадлежавшей государству, возможно осуществить за сравнительно короткий срок в 10 лет.

## **6. ВЫВОДЫ ИЗ УРОКОВ ДЛЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ДЕЙСТВЕННОГО РУКОВОДСТВА ВОДОЙ**

### **Уроки исследований на конкретных примерах**

Мы начали изложение своей работы с концептуального и эмпирического обоснования понятия действенного руководства водой и некоторых принципиальных положений о том, чего мы можем ожидать от действенного руководства водой. Мы обнаружили, что при наличии многих различных школ теоретической мысли, на практике действия приобретают разнообразие в зависимости от внешних условий. В то время как развитые страны, как представляется, развиваются в направлении создания гибких партнерских отношений и систем руководства распределительного типа, большинство развивающихся стран остаются в положении, которое характеризуется жестким и иерархическим построением систем руководства. Как внутреннее, так и внешнее руководство, имеет решающее значение для развития водных ресурсов, а интегрированное управление водными ресурсами не может быть применено действенным образом, если системы политического и внешнего руководства не играют способствующей роли.

Хотя здесь может быть представлена лишь небольшая подборка материалов исследований на конкретных примерах, они, тем не менее, несут в себе некоторые важные идеи о процессе руководства. В таблице 2 дается субъективное сравнение относительного уровня «исполнения» функции руководства в различных рассмотренных выше примерах с применением отличительных особенностей, описание которых дано в разделе 2.

## Оценка уровня руководства в различных примерах, описанных в разделе 5

<b>ОТЛИЧИТЕЛЬНАЯ ОСОБЕННОСТЬ (какое руководство)</b>	<b>Мексика: Ирригационная Реформа</b>	<b>Озеро Пеписи: Совместные воды</b>	<b>Чили: Реформа Управления водой</b>	<b>Аргентина: Концессия Буэнос-Айреса</b>	<b>Индия: Джал-Диша</b>
<b>Прозрачное.</b> Хороший уровень руководства требует, чтобы решения были прозрачными	Хорошо	Хорошо	Хорошо	Плохо	Хорошо
<b>С партнерским участием широкого круга лиц.</b> Участие решающим образом зависит от всех уровней правления	Приемлемо	Плохо	Плохо	Плохо	Хорошо
<b>Подотчетное.</b> «Правила игры» должны быть четко сформулированы, и иметь встроенные арбитражные механизмы принуждения	Хорошо	Приемлемо	Хорошо	Плохо	Приемлемо
<b>Результативное.</b> Взятый политический курс должен быть экономически результативным	Хорошо	Приемлемо	Очень Хорошо	Очень Хорошо	Плохо
<b>Эффективное.</b> Понятия политической, социальной и экологической эффективности должны быть уравновешены простой экономической эффективностью.	Хорошо	Хорошо	Плохо	Плохо	Плохо
<b>Логически последовательное.</b> Политика и действия должны быть логически последовательными и легко понимаемы.	Хорошо	Хорошо	Очень Хорошо	Хорошо	Хорошо
<b>Коммуникабельное.</b> Необходимость поддерживать связь между действующими субъектами и заинтересованными сторонами самым непосредственным образом.	Приемлемо	Приемлемо	Плохо	Плохо	Хорошо
<b>Справедливое.</b> Справедливость среди и между разнообразных групп с общими интересами, заинтересованными сторонами и потребителями-избирателями имеет очень важное значение.	Хорошо	Приемлемо	Приемлемо	Плохо	Хорошо
<b>Интегрированное.</b> Руководство водой должно повышать эффективность Интегрированного Управления Водными Ресурсами (ИУВР)	Хорошо	Хорошо	Хорошо	Плохо	Хорошо
<b>Устойчивое.</b> Руководство водой должно служить будущим, а также нынешним пользователям водными услугами.	Приемлемо	Приемлемо	Приемлемо	Хорошо	Приемлемо
<b>Нравственное.</b> Руководство водой должно быть надежно основанным на нравственных принципах общества в рамках своих функций.	Хорошо	Приемлемо	Приемлемо	Плохо	Хорошо

Первый и самый ясный урок заключается в том, что правительства и государства, вероятно, столкнутся с серьезными политическими и социальными трудностями, если они игнорируют идеи партнерского участия и открытости. Показываются достоинства *партнерства* и руководства распределительного типа, препятствия на пути перемен, существующие во многих странах, говорят о том, что этот процесс будет развиваться медленно в течение многих лет. Тем не менее, из примера Джал-Диша в штате Гуждарат видно, как местное партнерское участие в формулировании стратегии может принести пользу всем сторонам, хотя еще предстоит посмотреть, как этот эксперимент будет развиваться, когда начнется претворение в жизнь этой стратегии. Мексиканский пример тоже показывает, как бывшее правительственное ведомство со строгой иерархией может децентрализовать процесс принятия решения и передать полномочия на низший уровень фермерским группам. Однако, без рассмотрения более широкой водной системы, остались незамеченными некоторые возможности повышения эффективности водопользования. Этот пример показывает также, какое ключевое воздействие оказывает внешнее руководство на любые водные реформы. Из примера с Буэнос-Айресом видно, как проект суливший, казалось бы, хорошие экономические результаты (как предсказывалось в начале), может привести к социальному конфликту, когда игнорируются принципы партнерского участия и открытости. Он также высвечивает потребность в совершенствовании руководства внутри частных предприятий водоснабжения.

Чили является одним из мировых лидеров в осуществлении руководства водой, и как таковой имеет всего лишь несколько примеров для подражания. Опыт внешнего руководства в Чили поучителен, поскольку в этой стране основным направлением экономического развития явилось создание 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, широкий круг участников, а также при решении вопросов, связанных с экосистемами. Однако специфика системы состоит в том, что она является адаптивной, и к этим проблемам обратились через 20 лет после принятия первых законов. Вспомним, что 20 лет – это очень небольшой промежуток времени применительно к водной политике и руководству водой: США понадобилось почти 200 лет, чтобы окончательно внедрить в свою систему руководства водой элементы, связанные с партнерским участием и экосистемами. Бассейн озера Пеипси – хороший пример использования инструментов ИУВР в управлении трансграничными водами, и он показывает, как политическая воля и подходы с позиций сотрудничества могут привести к устойчивому управлению водными ресурсами. Он демонстрирует также трудность вовлечения местного гражданского общества в деликатный политический диалог.

Опыт развитых стран в сфере управления водой развивался и накапливался в течение многих лет, даже веков с проведением следующих друг за другом мероприятий в зависимости от конкретных требований времени. Развивающиеся страны сталкиваются *одновременно* с такими же насущными проблемами развития, но они лишены роскоши решать их постепенно, *последовательно* проводя мероприятие за мероприятием. Водный кризис требует, чтобы страны действовали уже сейчас, и они не могут позволить себе откладывать достижение целей устойчивого развития или последовательно решать насущные вопросы, как это было в историческом прошлом. В современных условиях устойчивость и развитие вещи неразделимые. В дополнение к трудностям кризиса, с которым сталкиваются многие страны, нужно учитывать, что наиболее подходящий момент начала работы по приданию устойчивости водной системе – это ранние этапы ее планирования и проектирования.

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 заниматься и решать нарастающие водные проблемы. Одновременность появления проблем не дает правительствам права оставаться приверженцами укоренившихся старых иерархических систем руководства. Более того, на международный круг опытных специалистов водного хозяйства возлагается обязанность предоставлять практическую помощь тем, кто сталкивается с чрезвычайно напряженными ситуациями, путем формирования и поддержки принципов ИУВР таким образом, чтобы их дальновидные расчеты стали практически достижимыми в нынешних обстоятельствах реального мира.

К числу некоторых общих замечаний о действенном 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 рецепта осуществления руководства, который был бы годен для применения во всех случаях. Роль, которую играют механизмы руководства за пределами водного сектора, может иметь решающее значение для успешного руководства в рамках сектора.
- *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 в качестве ресурса из общего фонда. Роль, которую играет правительство в поддержке гражданского общества, может иметь главнейшее значение в достижении хороших результатов.
- *Стресс:* Эволюция систем руководства водой в развитых странах в типичных случаях происходила под воздействием внутренних сил (экономика, население, истощение ресурсов, политическое давление). По-другому обстоит дело в развивающемся мире, который испытывает давление извне со стороны доноров и международных неправительственных организаций, а в то же самое время они испытывают воздействие тех же внутренних сил, что и развитые страны.
- *Установление последовательности мер:* институты, законы, системы управления развиваются медленно, и им приходится адаптироваться к стремительно меняющимся условиям окружающей обстановки.
- *Одновременность:* Нынешние стремительные темпы 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 нельзя отделять устойчивость от экономического развития.

### **Как осуществлять действенное руководство водой**

Остается вопрос, как через осуществление руководства водой можно и далее заниматься решением вековых проблем доступа к воде при наличии нынешнего водного кризиса и сложностей, присущих водному сектору. Вода не является экономическим сектором, иногда она представляет собой общественно-государственное благо, временами частное благо, а иногда находится где-то между этими понятиями, ее развитие может привести к естественным монополиям, она принимает экономические и физические облики и т.д. Это показывает, насколько важно для профессионалов-водников понимать более широкий контекст руководства водой.

Для достижения более действенного руководства водой необходимо создать благоприятную обстановку, способствующую появлению эффективных инициатив в частном и государственном секторах. Нужен сильный и автономный режим регламентации, позволяющий произ-

водить банковские взаиморасчеты между заинтересованными сторонами в атмосфере доверия. Требуется совместная ответственность 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 действенным, относятся следующие:

- Укрепление политической воли к преодолению препятствий на пути к переменам
- Внедрение в практику интегрированное управление 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. Действенное руководство водой означает стимулирование политики, направленной на охват большего числа участников, участие общества в управлении, удовлетворение потребностей на основе высоких стандартов и консенсуса, а также функционирующие водные институты. Необходим диалог на национальном и местном уровне для создания таких систем руководства распределительного типа. Вместе с этим, нужна большая децентрализация с четким разделением ролей и круга ответственности на различных уровнях, относительно которых удалось достичь согласия и понимания всеми сторонами внутри и за пределами правительства. Сюда должен входить и уровень общины (особенно важно на случай конфликтов по вопросам окружающей среды и развития, при определении прав собственности, рассмотрения проблем справедливости и грамотности). На уровне местных органов власти и управления часто знают больше о местных делах, но их могут игнорировать центральные власти. Четкими приоритетами являются вовлечение нетрадиционных партнеров; укрепление местных водных ассоциаций, эффективное и действенное государственное управление водными ресурсами и наращивание потенциала заинтересованных сторон – обеспечивая им привлекательные условия для работы, тем самым, удерживая их в секторе и в стране.

И, наконец, признано, что развитие в самых бедных странах зависит от инфраструктуры и развития новаторских технологий. Организация систем действенного руководства водой является дополнительным, а не заменяющим средством и это обеспечивает такую эксплуатационную обстановку, которая гарантирует, что инвестиции в материальные сооружения целесообразны, их хватит надолго, и они будут эффективны.

---

**СОДЕРЖАНИЕ**

ПАМЯТНАЯ ЗАПИСКА.....	3
ПРЕДВАРИТЕЛЬНАЯ ПОВЕСТКА ДНЯ .....	5
ПРЕДВАРИТЕЛЬНАЯ АННОТИРОВАННАЯ ПОВЕСТКА ДНЯ.....	6
СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В УПРАВЛЕНИИ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ БАСЕЙНА АРАЛЬСКОГО МОРЯ – ЧЕМ ОНО МОЖЕТ БЫТЬ ПОЛЕЗНО? В.А. ДУХОВНЫЙ.....	8
РУКОВОДСТВО ПО СТРАТЕГИЧЕСКОМУ ПЛАНИРОВАНИЮ И УПРАВЛЕНИЮ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ Д. ВЕБСТЕР, Т. ЛЕ-ХУ .....	20
СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЦЕЛЯХ: НОВЫЕ ПОДХОДЫ, ОСНОВАННЫЕ НА СОРУДНИЧЕСТВЕ И ПОДОТЧЕТНОСТИ Д. ВЕБСТЕР.....	56
ДЕЙСТВЕННОЕ РУКОВОДСТВО ВОДОЙ П. РОДЖЕРС, А.У. ХОЛЛ .....	73