

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ  
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ  
ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

# Интегрированное управление водными ресурсами в Восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии

Национальные диалоги по водной политике  
Водной инициативы Европейского Союза  
Отчет о прогрессе 2013



ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ  
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ  
ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

# Интегрированное управление водными ресурсами в Восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии

Национальные диалоги по водной политике  
Водной инициативы Европейского Союза  
Отчет о прогрессе 2013



ОРГАНИЗАЦИЯ  
ОБЪЕДИНЕННЫХ  
НАЦИЙ

Нью-Йорк и Женева, 2014 год

**Примечание**

Авторские права © 2014 Организация Объединенных Наций и Организация экономического сотрудничества и развития

Употребляемые обозначения и изложение материала в настоящем издании не означают выражения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций какого-либо мнения относительно правового статуса той или иной страны, территории, города или района, или их властей либо относительно делимитации их границ.

Все ссылки на веб-сайты в сети Интернет и их URL адреса в настоящем издании представлены по состоянию на ноябрь 2013 года.

Данная публикация была подготовлена при финансовой поддержке Европейского Союза. Мнения, выраженные в данной публикации, никоим образом не отражают официальное мнение Европейского Союза.



ECE/MP.WAT/44

#### Контактная информация

Конвенция по охране и использованию  
трансграничных водотоков и международных озер  
Европейская экономическая комиссия  
Организации Объединенных Наций

Дворец Наций  
СН-1211 Женева 10, Швейцария  
Тел.: +41 22 917 1193  
Факс: +41 22 917 0107  
Эл. адрес: [water.convention@unece.org](mailto:water.convention@unece.org)  
Интернет: <http://www.unece.org/env/water/npd>

Организация экономического сотрудничества  
и развития

2 rue André-Pascal  
75775 Paris, Cedex 16  
France  
Тел.: +33 14 524 9294  
Факс: +33 1 4430 6183  
Эл. адрес: [water-mpd@oecd.org](mailto:water-mpd@oecd.org)  
Интернет: <http://www.oecd.org/env/outreach/npd-water-eecca.htm>

# Предисловие

Конкуренция за обладание водными ресурсами в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии усиливается, что обусловлено растущим спросом со стороны сельского хозяйства, производителей электроэнергии, промышленности и городов. В данной ситуации повышается необходимость надлежащим образом охранять ресурсы пресной воды в условиях, когда изменение климата создает неопределенность относительно будущей доступности воды. Для удовлетворения этих взаимос konkurрирующих потребностей требуется надежная политическая база и соответствующие инвестиции.

Международно признанные принципы интегрированного управления водными ресурсами (ИУВР) направлены на поддержку этих усилий. Они изложены, в частности, в Водной рамочной директиве Европейского Союза (ЕС), а также в его соответствующем законодательстве; в Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК) и в Протоколе по проблемам воды и здоровья; а также в руководстве, подготовленном Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) с целью преобразования этих принципов в эффективные политические инструменты.

В течение последнего десятилетия ЕЭК, ЕС и ОЭСР объединили свои усилия по содействию ИУВР и поддержке реформ водного сектора в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, в сотрудничестве с рядом государств членов ЕС и различными международными организациями. Водная инициатива ЕС (ВИЕС) является основным инструментом данного сотрудничества. ВИЕС проявила себя как эффективная платформа для обмена знаниями в секторе управления водными ресурсами, и сегодня, пять лет спустя после начала инициативы, в регионе продолжает расти интерес к дальнейшему получению международного опыта и адаптации европейских передовых практик к местным условиям.

Данный отчет предоставляет обзор реформ водного сектора и состояния принципов ИУВР в девяти странах региона. Он основывается на результатах Национальных диалогов по водной политике (НДП), проведенных в странах региона в рамках ВИЕС. Обобщение этого опыта позволяет оценить прогресс и определить, в каких областях необходимо дальнейшее улучшение управления водными ресурсами.

Доклад показывает, что страны Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии все чаще применяют принципы ИУВР. Это может выражаться различными способами, такими как пересмотр водных кодексов, организация речных бассейновых советов и разработка планов управления бассейнами рек, а также растущее использование экономических инструментов для управления спросом на воду и покрытия расходов на услуги водоснабжения. Эти усилия должны быть более широкими и всеохватывающими для того, чтобы в полной мере использовать преимущества ИУВР в регионе.

НДП в рамках ВИЕС продолжают предоставлять платформу для обсуждения роли водного сектора в рамках повестки дня глобального развития на период после 2015 года. Основываясь на уже достигнутых успехах, наши организации, вместе с ЕС в качестве главного донора, полны решимости продолжать поддерживать страны-участницы в проведении необходимых реформ по политике в водном секторе.



Марко Кайнер  
Директор отдела по  
окружающей среде  
ЕЭК



Брендан Гиллеспи  
Руководитель отдела,  
Директорат по охране  
окружающей среды,  
ОЭСР

# Вступление



Целью данного отчета является обзор применения принципов ИУВР, а также реформ в водном секторе в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, с акцентом на развитие институциональных и правовых рамок. Сбор соответствующих данных и подготовка предложений по дальнейшим действиям осуществлены в рамках проекта по поддержке ВИЕС в Восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии, финансируемого Европейской комиссией и осуществляемого ЕЭК и ОЭСР<sup>1</sup>. В рамках проекта в 10 странах региона проводятся или планируется проведение НДП, которые предоставляют площадку для процессов участия в целях развития национальных политик по воде в целевых странах.

Данный отчет предоставляет исходную информацию о странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (целевые страны) по состоянию на конец 2012 года. Второй сравнительный отчет намечен на конец 2015 года. Данные отчеты позволят подвести итоги по прогрессу, достигнутому намеченными странами в применении принципов ИУВР и осуществлении реформ в водном секторе, в том числе в результате проведения диалогов по водной политике.

Структура данного отчета выстроена в соответствии с ключевыми принципами ИУВР. Отчет описывает работу по созданию институциональных и правовых рамок и осуществлению ИУВР в странах субрегиона. Он также предоставляет детальную информацию о вкладе НДП в данный процесс, делает выводы и предлагает рекомендации для дальнейшего развития национальных диалогов по ИУВР. Отчет не рассматривает вопросы трансграничного управления водными ресурсами.

Отчет охватывает следующие страны: Армения, Азербайджан, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Республика Молдова, Таджикистан, Туркменистан и Украина. Заключение данного отчета основаны, главным образом, на ответах экспертов по водному сектору и окружающей среде в рамках комплексного анкетирования в данных странах. При подготовке данного отчета были также использованы более ранние исследования по ИУВР в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Проект EUROPEAID/DCI-ENV/2011/260-062.

<sup>2</sup> См. «Интегрированное управление водными ресурсами: от теории к реальной практике. Опыт Центральной Азии» / Под ред. В.А.Духовного, В.И.Соколова, Х.Мантритакае (Ташкент, Научно-информационный центр Межгосударственной координационной водохозяйственной комиссии (НИЦ МКВК) и Глобальное водное партнерство Центральной Азии и Кавказа (ГВП ЦАК), 2009 г.); Глобальное водное партнерство (ГВП) и Сотрудничающий центр ЮНЕП по вопросам водных ресурсов и окружающей среды (UCC-Water), «Ускорение осуществления целей ИУВР-2005 в Центральной Азии», отчет о деятельности в период ноябрь 2005–ноябрь 2006 г. (Ташкент, 2006), доступно по ссылке [www.cawater-info.net/ucc-water/pdf/ucc\\_water\\_report\\_final\\_ru.pdf](http://www.cawater-info.net/ucc-water/pdf/ucc_water_report_final_ru.pdf); А. Демиденко, «Report on the Study 'Status and plans of EECCA countries in fulfilling the WSSD target on IWRM-plans by 2005'», подготовленный для встречи на высшем уровне по компоненту ВИЕС в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (Москва, 26–27 февраля 2004 года), доступно по ссылке [waterwiki.net/images/d/d4/Report-on-IWRM-2005-Study.pdf](http://waterwiki.net/images/d/d4/Report-on-IWRM-2005-Study.pdf); ГВП ЦАК, Реализация принципов интегрированного управления водными ресурсами в странах Центральной Азии и Кавказа (Ташкент, 2004), доступно по ссылке [http://gwpcasena.ru/ru/pdf/iwrm2004\\_r.pdf](http://gwpcasena.ru/ru/pdf/iwrm2004_r.pdf).



# Выражение признательности

Данную публикацию подготовили **Пеэп Мардисте** из ЕЭК (принципы 1–4) и **Александр Мартусевич** из ОЭСР (принцип 5), при всестороннем содействии Юлии Тромбицкой и Бо Либерта из ЕЭК, а также Ксавье Лёфлева из ОЭСР. Публикация была отредактирована Эми Эдгар и Наталией Никифоровой из ЕЭК.

Следующие национальные эксперты также предоставили ценный вклад посредством заполнения вопросника, разработанного Ойтуре Анарбековым: Ваагн Тоноян (Армения); Рафик Вердиев (Азербайджан); Георгий Дзамукашвили и Мариам Макарова (Грузия); Серик Ахметов и Мухтар Жакенов (Казахстан); Эркин Оролбаев (Кыргызстан); Виктор Бужак и Тамара Гувир (Республика Молдова); Анвар Камолидинов (Таджикистан); Арслан Бердыев (Туркменистан) и Наталия Закорчевная (Украина).

# Содержание

Предисловие .....	ii
Вступление .....	iv
Выражение признательности .....	vi
Введение .....	viii
Принцип 1. Бассейновое управление .....	2
Принцип 2. Межсекторальная и вертикальная координация в управлении водными ресурсами ...	6
Принцип 3. Информационная открытость и участие общественности .....	10
Принцип 4. Обеспечение устойчивого использования водных ресурсов, включая охрану экосистем.....	14
Принцип 5. Финансовая стабильность управления водными ресурсами и использование экономических инструментов.....	18
Выводы .....	22





## Введение

Применение принципов интегрированного управления водными ресурсами (ИУВР) в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии является частью глобальных усилий по улучшению управления водными ресурсами и осуществляется в соответствии с международными обязательствами данных стран в сфере управления и охраны водных ресурсов.

Данные глобальные инициативы включают План выполнения решений, принятый в 2002 году в ходе Всемирного саммита по устойчивому развитию в Йоханнесбурге, который поставил задачу развить применение ИУВР на национальном уровне и разработать планы эффективного использования водных ресурсов к 2005 году.<sup>3</sup> Связанные с водой Цели развития тысячелетия (ЦРТ) также стали важной основой для активизации мероприятий по обеспечению водой и санитарией на национальном уровне к 2015 году. В перспективе вода может иметь еще большую значимость в повестке дня глобального развития после 2015 года.

Существующие обширные многосторонние рамки помогают странам субрегиона внедрять и применять принципы ИУВР. Водная рамочная директива

<sup>3</sup> Доклад Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию, Йоханнесбург, Южная Африка, 26 августа–4 сентября 2002 года (Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.03.II.A.1 и исправление), глава I, резолюция 2, приложение, п. 25.





Источник: ЕЭК ООН

Европейского Союза (ЕС)<sup>4</sup> и ее дочерние директивы предлагают пример комплексного подхода к осуществлению принципов ИУВР. Многие страны субрегиона также являются Сторонами Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер ЕЭК 1992 года (Конвенция по трансграничным водам) Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК),<sup>5</sup> закладывающей основу для ИУВР и трансграничного сотрудничества. Протокол по проблемам воды и здоровья к Конвенции по трансграничным водам придерживается более широкого подхода к защите здоровья и благополучия людей посредством улучшенного управления водными ресурсами, также основываясь на принципах ИУВР.

Чтобы дать представление об основных условиях, которые должны быть созданы в целевых странах в целях обеспечения ИУВР, для данного сравнительного исследования был выбран набор из пяти принципов.<sup>6</sup>

Страны Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии в целом предпринимают меры по созданию необходимых условий (политических, правовых и институциональных) для внедрения принципов ИУВР в управление водными ресурсами, в том числе и принципа управления водными ресурсами на уровне бассейнов. Некоторые страны, включая Армению, Казахстан, Кыргызстан, Республику Молдова и Украину, значительно продвинулись в данном вопросе, в

то время как в таких странах как Азербайджан, Грузия, Таджикистан и Туркменистан процесс пока находится на ранних стадиях. Тем не менее, имеются обнадеживающие примеры быстрого прогресса, который становится возможен, как только реформы водного сектора, а именно управление и охрана водных ресурсов, становятся политическими приоритетами. Гармонизация национального законодательства с природоохранным и водным законодательством ЕС, а также присоединение к Конвенции ЕЭК по трансграничным водам, послужили важными стимулами в нескольких странах. Процесс проведения Национальных диалогов по водной политике (НДП) помогает странам Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии понять и применять принципы ИУВР, а также поддерживать регулярные обсуждения между многочисленными заинтересованными сторонами с целью развития и усовершенствования национальных водных политик, а также трансграничного водного сотрудничества.

<sup>4</sup> Директива 2000/60/ЕС Европейского Парламента и Совета от 23 октября 2000 года, устанавливающая рамки для действий Сообщества в сфере водной политики. См. <http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/>.

<sup>5</sup> См. <http://www.unece.org/env/water/text/text.html>.

<sup>6</sup> Директива 2000/60/ЕС Европейского Парламента и Совета от 23 октября 2000 года, устанавливающая рамки для действий Сообщества в сфере водной политики. См. <http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/>.





## Принцип 1. Бассейновое управление





Источник: ЕЭК ООН

### Объяснение принципа

Реки и другие водные объекты часто пересекают административные и национальные границы. Применение принципа бассейнового управления и вовлечение всех заинтересованных сторон, в особенности неправительственный сектор, позволяет учитывать природные характеристики и способствует эффективному управлению водными ресурсами, в то же время преодолевая трудности комплексной координации между различными административными подразделениями. Так как водные ресурсы находятся в сложном круге циркуляции, при управлении и охране водных ресурсов важно принимать во внимание взаимосвязь всех видов водных ресурсов – поверхностных вод, подземных вод, возвратных вод и т.д.

### Обзор в субрегионе

Все страны субрегиона имеют определенный исторический опыт управления речными бассейнами, полученный со времени существования Советского Союза. Комплексные схемы использования и охраны водных ресурсов имели схожие черты с ИУВР, но разрабатывались без применения подхода, предусматривающего участие

общественности, и не касались должным образом вопросов экологии. Применение бассейнового подхода, то есть переход от административных границ к гидрографическим, является в настоящее время важной частью процесса внедрения ИУВР в субрегионе Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. В некоторых из этих стран управление речными бассейнами в современном варианте уже осуществляется, или происходит процесс внедрения такого управления, в то время как в некоторых из них предстоит еще много работы. В целом понадобится еще много времени для того, чтобы установить правовые и институциональные рамки для управления водными ресурсами с точки зрения гидрографических бассейнов, а также для того, чтобы обеспечить их работу.

Во всех странах субрегиона существует первичное водное законодательство, например, закон о воде или водный кодекс. В то время как в некоторых из этих стран первичное законодательство требует пересмотра для того, чтобы полностью включить принцип управления речными бассейнами, к тому же часто не хватает важного вторичного или вспомогательного законодательства и планов по его осуществлению. Планы управления речными бассейнами подготовлены только в

отдельных случаях. В некоторых странах все еще сохраняется институциональная инерция или даже сопротивление проведению реформирования институциональных структур, что задерживает процесс общего реформирования в водном секторе, в том числе откладывает внедрение подхода бассейнового управления.

Первые бассейновые организации управления водными ресурсами (БУВР) были созданы в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии еще около 10 лет назад (в Украине, Казахстане и Республике Молдова). Тем не менее, для многих действующих БУВР существует проблема нехватки потенциала и ресурсов, что не позволяет им выполнять все желаемые функции, такие как регулирование водопользования, обеспечение надлежащей работы и содержание инфраструктуры, выдача разрешений на водопользование и выполнение мероприятий, связанных с инспектированием водопользования. Важными препятствиями к осуществлению интегрированного планирования и управления водными ресурсами являются ограниченная численность кадров, низкие бюджеты на текущие расходы и недостаток технических возможностей и знаний в рамках БУВР, а также отсутствие функции контроля переданной в прошлом водными инспекциями при министерствах мелиорации существующим территориальным органам экологической инспекции.

### Примеры стран

В Республике Молдова главные требования к управлению гидрографическими бассейнами рек представлены в Законе о воде<sup>7</sup> 2011 года, в Программе по развитию водного хозяйства на 2011-2020 годы и в Концепции Парламента «О национальной политике в области водных ресурсов» 2002 года. В Казахстане ключевым правовым документом, устанавливающим принцип управления водными ресурсами на основе бассейнового подхода, является Водный кодекс 2003 года. В Кыргызстане переход к управлению водными ресурсами на основе бассейнового подхода предусмотрен в Водном кодексе 2005 года, но на практике бассейновое управление осуществляется пока только в пилотных бассейнах. В апреле 2012 года Таджикистан принял дополнения к своему Водному кодексу, создав таким образом правовую основу для перехода к бассейновому принципу управления водными ресурсами; здесь также формируется вспомогательное законодательство. В Армении Национальная политика по воде 2005 года является главным документом, поддерживающим бассейновое управление водными ресурсами. В Украине правовую основу для водной политики устанавливает Водный

кодекс 1995 года. Азербайджан и Грузия находятся в процессе разработки своего национального законодательства, поддерживающего переход к управлению на основе бассейнового подхода. В 2012 году Туркменистан начал разработку нового Водного кодекса. В случае Азербайджана, Грузии, Таджикистана и Туркменистана процесс проведения национальных диалогов по политике предоставил поддержку и площадку для соответствующих законодательных разработок касательно бассейнового управления.

Некоторые из целевых стран также разработали вспомогательное законодательство для осуществления управления водными ресурсами на основе бассейнового подхода и создали бассейновые организации управления водными ресурсами для соответствующих бассейнов. Азербайджан, Таджикистан и Украина находятся в процессе данных разработок.

В соответствии с принципами ИУВР, при разработке соответствующих политик и принятии решений по управлению и охране водных ресурсов должны быть учтены все виды водных ресурсов. В странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии поверхностные и подземные воды традиционно управляются различными государственными ведомствами: геологическими службами, ответственными за подземные воды, и водоохранными органами, ответственными за поверхностные воды, и взаимодействие между этими ведомствами обычно достаточно ограничено. Отсутствие эффективной координации между различными государственными учреждениями, вовлеченными в управление водными ресурсами, характерно, например, для Азербайджана, Казахстана, Кыргызстана, Туркменистана и Украины.

В Армении проекты планов управления речными бассейнами были разработаны для 4 гидрологических бассейнов<sup>8</sup> из 14. Разработка бассейновых планов проводится в четырех других бассейнах (Ахурян, Мецамор, Арпа, Воротан) и, как ожидается, завершится к концу 2014 года. Тем не менее, разработанные планы бассейнового управления до сих пор не реализованы, преимущественно из-за недостатка необходимых финансовых ресурсов и технических возможностей БУВР. Недавно для дальнейшего применения при помощи процесса НДП была разработана модель плана бассейнового управления. В Армении положения о возвратной воде включены в планы бассейновых управлений и разъяснены, в то время как положения о подземных источниках в уже разработанных планах разъяснены не в достаточной

<sup>7</sup> № 272 от 22 декабря 2011 года.

<sup>8</sup> План бассейнового управления реки Мармарик (2008 г.), План бассейнового управления реки Мегригет (2008 г.), План бассейнового управления реки Дебед (2010 г.), План бассейнового управления реки Агстев (2010 г.).



мере. Украина разработала план бассейнового управления для реки Тиса; в стадии подготовки находятся планы управления для бассейнов рек Южный Буг, Западный Буг, Нижний Дунай, Северский Донец, Верхний Днепр и Прут. Предполагается, что в 2015-2016 годах будут готовы планы бассейнового управления для округов Дунай-Прут, района Черного моря и округа бассейна реки Днестр в Республике Молдова. При поддержке процесса НДП для государственного агентства «Apele Moldovei» (Вода Молдовы) – государственный орган, ответственный за водную политику и управление водными ресурсами в Министерстве окружающей среды – был подготовлен первый проект программного документа по работе бассейновых советов. Подземные воды приняты во внимание при разработке планов управления речными бассейнами в Молдове.

Казахстан находится в процессе разработки планов управления для всех речных бассейнов в стране. При поддержке процесса НДП Кыргызстан инициировал разработку плана бассейнового управления для реки Чу. В Кыргызстане в рамках проекта, финансируемого Всемирным банком, в 2009 и 2011 годах были также разработаны планы бассейнового управления для рек Талас и Кугарт. Тем не менее, здесь пока не созданы БУВР.

Украина создала БУВР для всех основных рек и притоков страны, охватив, таким образом, около 90% своих водных ресурсов. Армения еще в 2004 году<sup>9</sup> приняла решение, определяющее порядок работы БУВР и график перехода к управлению на основе бассейнового подхода. Данное решение также определяет границы шести территорий для бассейнового управления. Под ведомством Агентства по управлению водными ресурсами при Министерстве охраны природы в Армении были созданы шесть БУВР<sup>10</sup>. Республика Молдова находится в процессе разработки нескольких подзаконных актов для осуществления бассейнового управления, в частности готовит положения по бассейновому управлению водными ресурсами, постановление о бассейновых советах и постановление о границах бассейнов. В 2008 году Республика Молдова учредила Агентство по бассейновому управлению водными ресурсами для водосборных площадей бассейнов рек Прут и Днестр, действующих под патронажем агентства «Apele Moldovei»<sup>11</sup>.

Управление водными ресурсами Казахстана осуществляется бассейновыми организациями и бассейновыми инспекциями, распределенными в

соответствии с гидрографическими бассейнами. Роль и задачи инспекций указаны в Водном кодексе. Восемь речных бассейнов<sup>12</sup> страны являются, в большинстве случаев, частью больших международных бассейнов. В Кыргызстане Национальный совет по воде под руководством Премьер-министра принял решение об установлении границ речных бассейнов по стране в феврале 2013 года. Тем не менее, речные бассейновые организации здесь еще не созданы.

Таджикистан находится в процессе реформирования водного сектора, что должно привести к созданию БУВР. Подземные и возвратные воды учитываются при действующем в настоящее время территориально-административном принципе управления водными ресурсами. В Туркменистане, управление водными ресурсами основано параллельно на принципах территориально-административного и бассейнового деления, но проводимая здесь при поддержке процесса НДП работа готовит страну к внедрению только бассейнового управления. Большая часть водных ресурсов Туркменистана доставляется, распределяется и распространяется через искусственные магистральные каналы, а не в соответствии с природными водосборами речных бассейнов, что должно быть принято во внимание при процессе реформирования. Ресурсы подземных вод Туркменистана ограничены и используются исключительно как источник питьевого водоснабжения. Таким образом подземные воды не учитываются в управлении водными ресурсами для орошения.

## Трудности

Для стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии существует ряд трудностей на пути к управлению всеми видами водных ресурсов в соответствии с принципом бассейнового управления. В некоторых странах еще только предстоит внести данный принцип в законодательство (закон о воде или водный кодекс). Для большинства же стран еще должно быть разработано и принято вспомогательное законодательство и адаптированные руководства по ИУВР, а также должно быть обеспечено его соблюдение. Задачей на будущее можно считать утверждение границ гидрологических бассейнов, учреждение ответственных организаций и разработку планов управления. В некоторых странах НДП обеспечивают поддержку в разработке и осуществлении управления на основе интегрированного бассейнового подхода к управлению водными ресурсами.

<sup>9</sup> Решение Правительства № 1749-Н.

<sup>10</sup> Северное, Ахурянское, Араратское, Севанское, Разданское и Южное.

<sup>11</sup> Учрежден Постановлением Правительства № 1056 от 2009 года.

<sup>12</sup> Урало-Каспийский, Арало-Сырдарьинский, Чу-Таласский, Балхаш-Алакольский, Иртышский, Тобол-Тургайский и Нура-Сарысуский бассейны.





## **Принцип 2. Межсекторальная и вертикальная координация в управлении водными ресурсами**





Источник: ЕЭК ООН

### Объяснение принципа

Управление водопользованием является комплексной задачей, при которой необходимо учитывать различных водопользователей с различными интересами. Чрезвычайно важна горизонтальная координация между всеми отраслями и секторами, связанными с водой. К ним относятся сектор питьевого водоснабжения, сектор ирригации в сельском хозяйстве, электроэнергетика, промышленность, рекреация, а также охрана экосистем. Следует избегать доминирования централизованных агентств, представляющих определенный сектор. При этом важны регулярная координация и совместное планирование, учитывающее различные интересы. В равной степени важно хорошо наладить и осуществлять координацию между различными уровнями управления: от национального уровня до уровня бассейнов и суббассейнов рек.

### Субрегиональный обзор

Необходимость координации между различными экономическими секторами по вопросам, касающимся управления водными ресурсами, отражена в национальном законодательстве стран субрегиона. Обычно механизмы горизонтальной

координации определены в соответствующих национальных водных кодексах. Специальные органы и механизмы необходимы, по крайней мере, на национальном и бассейновом уровнях, но, как показал опыт, их создание представляет трудности. На конец 2012 года органы и механизмы межсекторальной координации в сфере водопользования учреждены в Армении, Кыргызстане, Таджикистане и Украине, и находятся в процессе создания в Азербайджане и Казахстане. В Грузии, Республике Молдова и Туркменистане в настоящее время не существует координационных органов или механизмов. В некоторых странах координационные механизмы существуют на бумаге, но в действительности не действуют.

### Примеры стран

Площадкой, способствующей горизонтальному сотрудничеству между различными секторами, в субрегионе стали Координационные советы, созданные как часть процесса НДП.

В Армении в 2002 году<sup>13</sup>, в соответствии с требованием Водного кодекса, был создан

<sup>13</sup> Решение Премьер-министра Республики Армения № 532-Н от 16 сентября 2002 года.



Национальный совет по воде. Совет является центральным консультативным органом в сфере управления водными ресурсами и разрабатывает рекомендации по водной политике. Тем не менее, за исключением одного представителя академии, в работе Совета не участвуют представители прочих заинтересованных сторон. Под председательством Премьер-министра, Национальный совет собирается регулярно, и в 2012 году провел четыре совещания. В настоящее время Совет продолжает процесс корректировки и улучшения механизмов межведомственного сотрудничества.

В Таджикистане в целях межсекторальной координации по вопросам, связанным с использованием водных ресурсов, был создан Национальный водный и энергетический совет при Правительстве. Совет состоит из руководителей министерств и ведомств, вовлеченных в управление водными ресурсами и экспертов различных министерств и государственных учреждений, но также может приглашать к участию в своих совещаниях внешних экспертов, исследователей и неправительственных организаций (НПО). Национальный водный и энергетический совет собирается по меньшей мере дважды в год. В Кыргызстане Национальный совет по воде был формально учрежден Водным кодексом 2005 года, но впервые собрался лишь в феврале 2013 года. В Украине действуют межсекторальные советы для управления бассейнами большинства рек.

Во многих странах существуют потенциальные конфликты интересов, так как часто имеющиеся отношения к воде государственные органы ответственны в рамках одного и того же учреждения как за процесс формирования политики, так и за оперативное управление. Например, министерство сельского хозяйства может включать департаменты, ответственные за политику управления водными ресурсами и за орошение. Такое пересечение полномочий по формированию политики и орошению можно встретить в Кыргызстане и Таджикистане. С точки зрения ИУВР институциональные условия для управления водными ресурсами в субрегионе имеют тенденцию к улучшению, что недавно продемонстрировали Грузия и Казахстан. Положительные изменения также наблюдаются в Таджикистане.

В некоторых странах препятствием для внедрения ИУВР является разрозненность водного законодательства, так как законодательство по

воде, окружающей среде, лесному хозяйству, землепользованию, здравоохранению и другим соответствующим секторам не согласовано между собой. Согласно отчетам, такая разрозненность имеет место в Азербайджане, Кыргызстане и Республике Молдова. В случае Кыргызстана действуют параллельные правовые акты, регулирующие водопользование как по бассейнам, так в соответствии с административными границами.

Страны по-разному подходят к организации вертикальной координации между различными уровнями, такими как уровень речного бассейна, уровень бассейна притоков и, там где это применимо, оросительных систем. В некоторых небольших странах, как например, в Грузии, система управления водными ресурсами более централизована. В Азербайджане принятие решений также очень централизовано.

## Трудности

Одной из проблем в укреплении горизонтального сотрудничества является неспособность учитывать в равной степени интересы и потребности различных пользователей водных ресурсов. Необходимо время для того, чтобы, в качестве основы для сотрудничества, построить доверительные отношения между различными заинтересованными сторонами. В некоторых странах проблемой является включение всех заинтересованных сторон в работу координационных органов.

Важным основополагающим условием для развития плодотворного вертикального и горизонтального сотрудничества является институциональная стабильность. Обеспечение условий для наращивания необходимого потенциала тех, кто намерен в результате институциональных и правовых реформ выполнять новые задачи, а также обеспечение финансовой стабильности в управлении водными ресурсами представляет трудности.

Во многих странах обмен информацией между различными учреждениями и ведомствами, занимающимися вопросами управления водными ресурсами, недостаточен или полностью отсутствует. Если данные надлежащего качества не доступны для всех задействованных учреждений, то сотрудничество и эффективное совместное управление не могут быть достигнуты (см. также принцип 3 — Информационная открытость и общественное участие).







## Принцип 3. Информационная открытость и участие общественности





Источник: GIZ

### Объяснение принципа

Каждый человек, а также большое количество институтов и секторов являются водопользователями и, следовательно, сторонами, заинтересованными в управлении водными ресурсами. Развитие участия общественности в управлении водными ресурсами является трудной задачей. Обоснованные, устойчивые решения в отношении долгосрочного водопользования требуют фактического широкого участия на этапах планирования, принятия решений, осуществления и мониторинга. Требуется не только информирование всех соответствующих заинтересованных сторон, но и их активное вовлечение и учет их мнения. Прозрачность и открытость, а также учет мнений заинтересованных сторон, включая общественность, во время процедур управления водными ресурсами будут гарантиями того, что общественные интересы не игнорируются, что будет способствовать справедливому доступу к воде и санитарии. При этом особое внимание должно быть уделено вовлечению женщин и обособленных социальных групп.

### Субрегиональный обзор

Участие общественности в управлении водными ресурсами учтено в национальном законодательстве большинства стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. Тем не менее, регламенты, устанавливающие практические процедуры для осуществления участия в основном отсутствуют. В некоторых странах в качестве консультативных органов при БУВР созданы бассейновые советы, включающие представителей различных заинтересованных сторон. Процессы НДП в большинстве стран включают регулярные встречи с заинтересованными сторонами с целью расширения возможностей для заинтересованных лиц принять участие в обсуждении водной политики. В то время как участие общественности и участие заинтересованных сторон в работе консультативных органов и в диалоге с органами, принимающими решения, в целом ограничено, доступ к информации в странах субрегиона сейчас организован лучше.

Принципы Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская



конвенция), являются частью правовых рамок в отношении доступа к информации, участия общественности и доступа к правосудию во всех рассматриваемых странах. Две конвенции ЕЭК по трансграничному сотрудничеству – Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Конвенция Эспо) и Конвенция по трансграничным водам – включают положения, касающиеся доступа к информации и участия общественности в управлении водными ресурсами.

### Примеры стран

В Казахстане для всех восьми бассейнов были созданы бассейновые советы. Они предусматривают членство представителей водопользователей и НПО и обычно собираются один или два раза в год. Доля представителей гражданского общества в этих советах составляет от 2 до 19 процентов. До 30 процентов членов бассейновых советов – женщины. В Республике Молдова начали работу два совета по бассейнам притоков<sup>14</sup>, которые проводят встречи от четырех до шести раз в год. Представители НПО играют ключевую роль в этих суб-бассейновых советах. В Украине бассейновые советы собираются от одного до трех раз в год и служат в качестве основной площадки для вовлечения гражданского общества.

Во всем субрегионе ассоциации водопользователей являются непосредственными заинтересованными сторонами в развитии реформ в водном секторе. В некоторых странах, таких как Таджикистан, Кыргызстан и Армения, существует специальный закон об ассоциациях водопользователей. В странах, где действуют бассейновые советы, такие ассоциации принимают в их работе активное участие: в некоторых бассейновых советах Казахстана они занимают до 44 процентов мест.

Во всех целевых странах приняты национальные правовые акты, обязывающие органы власти распространять среди общественности информацию, касающуюся водных ресурсов. Республика Молдова определила в своем законодательстве, какого рода информация по водным ресурсам должна быть доступна бесплатно<sup>15</sup>. Похожие разъяснения готовятся в настоящее время в Азербайджане, Казахстане и Туркменистане.

В Армении, в соответствии с Водным кодексом, публичному уведомлению подлежат такие документы, как проекты планов управления речными бассейнами, находящиеся в рассмотрении заявления на разрешение водопользования, проект

стратегии тарифов на воду и проекты стандартов качества воды. Национальная политика по воде требует, чтобы в ходе разработки планов управления речными бассейнами было организовано участие общественности – в форме общественных слушаний и обсуждений, а также чтобы осуществлялась передача соответствующей информации через средства массовой информации. Водный кодекс Армении и Постановления Правительства страны также предоставляют общественности и заявителям на получение разрешений на водопользование возможность подать жалобу в отношении окончательного решения по заявкам.

В то время как некоторые страны предоставляют больше информации для общественности, другие публикуют только выборочные данные, касающиеся водных ресурсов. Например, общественности, как правило, доступны данные о качестве питьевой воды, но доступ к информации о состоянии водохозяйственной инфраструктуры ограничен.

### Трудности

Некоторым странам необходимо предоставить или лучше организовать доступ к информации по управлению водными ресурсами. Серьезной задачей для всего субрегиона является вовлечение всех заинтересованных сторон в управление водными ресурсами. Важной проблемой также остается предоставление права голоса заинтересованным сторонам за пределами министерств и ведомств. Правительства должны обратить внимание на учет интересов женщин и обособленных социальных групп. Возможности для участия не будут полностью использованы без наращивания потенциала. Процессы НДП предоставляют хорошую возможность для привлечения заинтересованных сторон и расширения их прав и возможностей, но не могут заменить национальную правовую и институциональную базу.

<sup>14</sup> Бассейны притоков рек Бык и Куболта.

<sup>15</sup> См. Закон «О воде» № 272 от 22 декабря 2011 года.







## **Принцип 4. Обеспечение устойчивого использования водных ресурсов, включая охрану экосистем**





Источник: ЕЭК ООН

### Объяснение принципа

Несмотря на то, что вода является возобновляемым ресурсом, качество воды в субрегионе ухудшается. Именно поэтому устойчивое использование воды и водных экосистем должно быть ключевой целью в управлении водными ресурсами. Вода не может рассматриваться только в качестве ресурса для удовлетворения потребностей человека в краткосрочной перспективе. Таким образом, управление водными ресурсами в полной мере отвечает за необходимость сохранения экосистем. Изменение климата может привести к дополнительным проблемам, связанным с доступностью и качеством водных ресурсов. Эти проблемы должны быть приняты во внимание в процессе управления водными ресурсами и отражены в национальных стратегиях по адаптации к изменению климата.

### Субрегиональный обзор

Все страны установили соответствующие цели и критерии по качеству воды. Тем не менее, во многих странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии в процессе управления водными ресурсами не в полной мере учитываются экологические аспекты, такие как защита связанных с водой экосистем

и биоразнообразия, а также качество воды. В субрегионе еще только начинают систематически осуществляться охрана экосистем и применение стандартов качества воды в окружающей среде; только несколько стран рассматривают экологические параметры качества при выдаче разрешений на водопользование. Тем не менее, все страны установили целевые показатели и критерии качества воды.

Национальные целевые показатели в отношении всего цикла воды и предотвращения связанных с водой заболеваний, и в том числе целевые показатели, связанные с качеством воды и экологической устойчивостью, устанавливаются в соответствии с Протоколом по проблемам воды и здоровья ЕЭК/Европейского регионального бюро Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ-Европа), как Сторонами Протокола, так и странами, не являющимися Сторонами. Большинство стран субрегиона являются Сторонами Конвенции по трансграничным водам<sup>16</sup>, которая требует от сторон установления целевых показателей качества воды для предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия.

<sup>16</sup> За исключением Армении, Грузии, Кыргызстана и Таджикистана.



Оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) применяется большинством стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, но лишь немногие из стран осуществляют стратегическую экологическую оценку (СЭО). В данных странах существует давняя традиция мониторинга химического состава и качества воды, но во многих странах недостаточное финансирование, а иногда и низкие стандарты отбора и анализа проб, сделали такой мониторинг нерегулярным и менее надежным. Существует и проблема пробелов в данных по водным экосистемам, а биологический мониторинг в общем отсутствует.

### Примеры стран

В особенности в Центральной Азии природоохранные органы не играют значимой роли в управлении водными ресурсами. К тому же, Грузия, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан являются единственными странами субрегиона, которые не присоединились к Конвенции Эспо. Только Армения ратифицировала Протокол по стратегической экологической оценке (Протокол по СЭО), в то время как Грузия и Молдова подписали Протокол, но еще не ратифицировали его.

Принцип «загрязнитель платит» служит во всем мире важным подходом, помогающим избежать ухудшения качества воды. Национальное законодательство ссылается на принцип «загрязнитель платит» во всех странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. Так, помимо платы за водопользование, в большинстве стран в случае чрезмерного или несанкционированного сброса загрязняющих веществ собираются штрафы. В Туркменистане такие штрафы могут составить миллионы долларов Соединенных Штатов Америки (США) в зависимости от масштабов ущерба, в то время как в большинстве стран штрафы очень малы и не имеют фактического эффекта с точки зрения уменьшения загрязнения окружающей среды. Лишь несколько стран субрегиона присоединились к Конвенции ЕЭК о трансграничном воздействии промышленных аварий. Тем не менее, существуют определенные процедуры уведомления и двусторонние соглашения о сотрудничестве, которые используются в случае аварийного загрязнения трансграничных водных объектов.

Для поддержания качества окружающей среды в реках должен быть гарантирован минимальный сток. Например, Армения приняла методику расчета минимального экологического стока в реках<sup>17</sup>. Как и во многих других полусушливых и засушливых

районах, в странах Центральной Азии соблюдение минимального стока остается проблемой.

В то время как последствия изменения климата уже ощущаются в водном секторе, усилия по разработке планов адаптации по-прежнему в значительной степени отсутствуют. К настоящему времени национальные стратегии по адаптации управления водными ресурсами к последствиям изменения климата приняты только в Таджикистане, как часть пилотного проекта<sup>18</sup>. Реализация стратегии только начинается. В Республике Молдова и Туркменистане национальные стратегии по адаптации к изменению климата ссылаются на проблемы водного сектора. К тому же, стратегия адаптации по водоснабжению и водоотведению была разработана в Республике Молдова при поддержке ОЭСР и ЕС. Кыргызстан в настоящее время находится в процессе разработки национальной стратегии по адаптации управления водными ресурсами к последствиям изменения климата.

### Трудности

Для рационального использования водных ресурсов в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии должны более широко применяться различные инструменты экологического планирования. Также на территории субрегиона существует проблема разработки планов адаптации с целью снизить отрицательные последствия изменения климата для водного сектора. Так как различные заинтересованные стороны и сектора экономики конкурируют за желаемое количество и, в некоторых, случаях качество воды, потребности экосистем нередко игнорируются. Сохранение и восстановление экологического здоровья рек на благо как людей, так и экосистем/ биоразнообразия, должны получить более значимое место в управлении водными ресурсами в субрегионе. Практическими проблемами являются эффективное функционирование систем мониторинга и использование соответствующей полученной информации, а также расчет и принятие решений о минимальном экологическом стоке и его обеспечение.

<sup>17</sup> Постановление Правительства № 927-Н от 30 июня 2011 года «Об определении спроса на воду для хозяйственно-питьевого и сельскохозяйственного потребления и определении минимального экологического стока в соответствии с речными бассейнами Республики Армения».

<sup>18</sup> «Пилотная программа по адаптации к изменению климата», профинансированная Всемирным банком, Европейским банком реконструкции и развития и Азиатским банком развития (2009-2010 гг.)





## **Принцип 5. Финансовая стабильность управления водными ресурсами и использование экономических инструментов**





Источник: ЕЭК ООН

## Объяснение принципа

Управление охраной и использованием водных ресурсов должно быть осторожным. Для того, чтобы поддерживать доступность водных ресурсов для их многократного использования в настоящем и будущем требуется стабильность в работе органов, ответственных за водные ресурсы, и в реализации водной политики. Это требует, среди прочего, достаточного финансирования сферы управления водными ресурсами, водной инфраструктуры и предоставления услуг водоснабжения и водоотведения. Регулирование спроса на воду должно предоставлять значительные экономические стимулы для сохранения водных ресурсов и их охраны, а также содействовать экономии воды. Были определены четыре ключевых принципа устойчивого финансирования управления водными ресурсами<sup>19</sup>: принцип «загрязнитель платит», принцип «получатель платит», принцип справедливости и принцип согласованности между политиками, оказывающими влияние на водный сектор. Хорошо продуманные экономические инструменты, такие как тарифы на воду и платежи за загрязнение, были разработаны для внедрения данных принципов.

<sup>19</sup> ОЭСР, *Основа финансирования управления водными ресурсами*, Исследования по воде ОЭСР (Париж, Публикация ОЭСР, 2012 г.).

## Субрегиональный обзор

В 1990-х годах водный сектор в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии испытывал существенную нехватку финансирования, и для экономии воды существовало мало стимулов. Многие системы орошения, водоснабжения и канализации не эксплуатировались и устарели, а значительная часть действовавших систем функционировали крайне неэффективно и весьма энергозатратно. Некоторые системы, построенные в советские времена, сейчас слишком большого размера и плохо адаптируются к структурным изменениям демографической и экономической ситуации.

В настоящее время в большинстве данных стран субрегиона применяют принципы «пользователь платит» и «получатель платит», хотя все они сталкиваются с проблемами их реализации. Несмотря на то, что фермеры платят за воду для орошения, тарифные ставки, как правило (за исключением Республики Молдова), очень низкие и не отражают ни реальной стоимости услуг, ни проблемы дефицита ресурсов. Ситуация с непотребительским использованием воды еще сложнее (преимущественно для производства

электроэнергии): в некоторых странах (например, в Российской Федерации, Таджикистане, Украине), гидроэлектростанции платят небольшой налог за непотребительское использование, в то время как в других странах (например, в Армении и Кыргызстане) они не платят вообще ничего. Плата за загрязнение воды из стационарных источников в регионе, как правило, очень низка, а взыскание платежей может быть неэффективным. Отсутствуют стимулы для сокращения использования веществ, способствующих диффузному загрязнению воды (таких как пестициды и моторное масло).

Аналогично с данной ситуацией, уровень тарифов в секторе водоснабжения и водоотведения в большинстве стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии также низок и не покрывает расходы на эксплуатацию и содержание соответствующих служб<sup>20</sup>. Армения и Республика Молдова (где домохозяйства платят 1€ или более за кубометр (м<sup>3</sup>) питьевой воды) являются исключениями. В большинстве стран субрегиона эффективность сбора тарифов в секторе водоснабжения и водоотведения существенно улучшилась по сравнению с 2000-х годами: она может достигать 98-99 процентов (например, в Армении). Для сравнения, она также может быть низкой, на уровне 30 процентов (например, для промышленных потребителей воды в Таджикистане).

В большинстве целевых стран существуют проблемы справедливости в отношении услуг водоснабжения и водоотведения. Так, с поставщиков энергии (получающих доход от использования водных ресурсов), как правило, не взимается плата за используемую воду. Низкая эффективность и плохое финансовое положение поставщиков услуг водоснабжения и водоотведения не позволяют расширить поставку услуг на до сих пор неохваченные области (как правило, малые города и села), что наносит ущерб самой бедной части населения. Доступность, как услуг водоснабжения и водоотведения, так и воды для орошения, является проблемой в большинстве стран.

Политики, оказывающие влияние на спрос на воду и доступность воды (например, политики в сфере энергетики, землепользования и сельского хозяйства), не всегда согласуются с целями политики по воде. Недавние исследования в Кыргызстане и в Российской Федерации показали, что субсидии (в частности, для энергетики и сельского хозяйства) стимулируют неэффективное использование воды и ее потери.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> ОЭСР, Десять лет реформы сектора водоснабжения и водоотведения в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии, Исследования по воде ОЭСР (Париж, Публикация ОЭСР, 2011 г.)

<sup>21</sup> ОЭСР, «Улучшение использования экономических инструментов управления водными ресурсами в Кыргызстане: на примере бассейна озера Иссык-Куль», отчет, представленный на Ежегодной встрече

## Примеры стран

Принцип «пользователь/получатель платит» отражен в национальном законодательстве всех рассматриваемых стран. Тем не менее, данный принцип пока не всегда реализуется на практике: например, в Туркменистане промышленные предприятия достаточно дорого платят за воду, в то время как для домашних хозяйств она является бесплатной. В Таджикистане все домохозяйства в городе Душанбе платят фиксированную плату за водоснабжение и водоотведение так как индивидуальные счетчики воды являются редкостью.

Тарифы на воду для орошения в субрегионе существенно различаются. В июне 2011 года плата за 1000 м<sup>3</sup> воды для орошения колебалась от 0,22 долларов США в Кыргызстане до 300 долларов США в Республике Молдова. Наиболее высокий тариф в Центральной Азии установлен в Таджикистане, который колеблется от около 10–15 долларов США для полива пшеницы и до 90–150 долларов США для выращивания риса. Это позволило Таджикистану сократить использование воды до 10 процентов за последние 10–15 лет. В Туркменистане никакой денежной платы за воду для орошения не взимается при условии, что объем используемой воды не превышает установленных пределов. Тем не менее, для покрытия расходов с фермеров взимаются 3 процента от конечной стоимости урожая.

Во всем субрегионе широко применяется государственная поддержка водопользователей (субсидии), однако ее форма может быть различной. Например, в Армении в 2011 году субсидии правительства в секторе орошения составили в среднем около 57 процентов от общих затрат на эксплуатацию и техническое обслуживание, они варьировались среди ассоциаций водопользователей от 20 до 80 процентов. Одной из главных причин выделения субсидий стала проблема доступности. В настоящее время в Армении платежи за подачу воды на орошение колеблются от 3 до 7 процентов от общих производственных издержек фермеров - это невысокие затраты по международным стандартам. Тем не менее, как отмечается в докладе ОЭСР, в бассейне реки Дебет тарифы на воду для орошения составляют более высокую долю производственных издержек и общей выручки от продаж урожая пшеницы.

СРГ ПДООС, 24–25 сентября 2012 года, Осло, Норвегия (ENV/EPOC/EAP(2012)5), доступно по ссылке <http://www.oecd.org/environment/september2012annualmeetingoftheeaptaskforceinnorway.htm>; и ОЭСР, Улучшение использования экономических инструментов для управления водными ресурсами и комплексным руководством по воде (Париж, Публикация ОЭСР 2013 г.).



## Трудности

Главными проблемами управления водными ресурсами в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии являются низкая эффективность использования воды, дефицит воды (усугубляющийся в связи с изменением климата) и/или отсутствие доступа к услугам водоснабжения и водоотведения в некоторых регионах. Оросительные системы являются неэффективными. Согласно докладу Всемирного банка<sup>22</sup>, в Средней Азии, например, между водозабором из источника и поступлением воды на ферму теряется около половины воды. База данных «Исследования использования водных ресурсов и управления фермерским хозяйством», созданная в рамках проекта по управлению водными ресурсами и сельско-хозяйственной продукции в Центральной Азии, финансируемого программой ТАСИС<sup>23</sup>, показывает, что в среднем 21 процент поливной воды тратится впустую<sup>24</sup>. Системы орошения в Центральной Азии, безусловно, нуждаются в реконструкции. Более эффективное использование воды может освободить воду для других целей и снизить расходы, связанные с увеличением ее поставок.

Основными проблемами в секторе водоснабжения и водоотведения являются: (а) низкая эффективность водных систем, характеризующаяся высоким уровнем потребления энергии, высокими трудозатратами и наличием невозвратной воды (в связи с потерями воды и низкой собираемостью счетов за услуги водоснабжения и водоотведения); (б) отсутствие стимулов для эффективного использования воды конечными пользователями (если водопользователи не оплачивают счета, если стоимость воды слишком низкая, или если водоснабжение не привязано к фактическому потреблению; как правило, это случай, когда счета за воду основаны на норме потребления); и (с) неустойчивые бизнес-модели для поставщиков услуг водоснабжения и водоотведения (в частности, когда системы водоснабжения и водоотведения слишком велики и изношены, дорогостоящи в эксплуатации и обслуживании, а также когда операторы не могут добиться регулярного поступления дохода).

Низкая эффективность усугубляет проблемы финансирования в секторе, так как создает необходимость больших инвестиций и требует больших финансовых средств на эксплуатацию

и техническое обслуживание. В то же время, использование экономических инструментов может помочь решить некоторые из этих проблем, сохраняя при этом низкий уровень затрат для населения и для государственной казны. Такие инструменты также будут способствовать выработке финансирования на предоставление услуг водоснабжения и водоотведения.

Стоит обратить внимание на то, что повышение эффективности должно рассматриваться в более широком контексте управления водными ресурсами, с учетом как потребностей других пользователей, так и проблем окружающей среды. Если сэкономленная за счет повышения эффективности вода используется для расширения орошаемых площадей, выгоды для окружающей среды и других пользователей нет. Кроме того, особое внимание следует обратить на проблему возвратных стоков, так как более эффективное орошение может уменьшить объем воды, возвращающейся в окружающую среду для повторного использования или поступающей в нижнее течение рек.

Кроме того, инвестирование в инфраструктуру и финансирование ее эксплуатации должны рассматриваться совместно. Подход, при котором инвестиции и эксплуатация и техническое обслуживание осуществляются скоординировано, поможет избежать деградации вновь построенной инфраструктуры и снизит будущие потребности в инвестициях.

Решение данных проблем является необходимым условием для привлечения финансовых ресурсов, необходимых для развития и адаптации инфраструктуры и улучшения качества обслуживания. Внести свой вклад в решение этих проблем могут реалистичные финансовые планы, принимающие необходимые меры для того, чтобы цели по улучшению систем водоснабжения и водоотведения совпадали с возможностями для инвестирования и финансирования эксплуатации и технического обслуживания. Грамотно разработанные тарифы имеют, при правильном применении, целый ряд преимуществ, так как они могут сигнализировать о нехватке ресурсов, сдерживать потери и формировать доход для операторов.

Реалистичные финансовые планы поднимут проблему доступности услуг водоснабжения и водоотведения, которая и в самом деле вызывает серьезную озабоченность во всех странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. Тем не менее, проблемы доступности лучше решаются при помощи целенаправленных мер социальной поддержки, чем за счет недифференцированных поставок воды по дешевой цене.

<sup>22</sup> Всемирный банк, *Ирригация в Центральной Азии: социальные, экономические и экологические аспекты* (Вашингтон, 2003).

<sup>23</sup> Программа технической помощи (2000–2006), стимулирующая заключение партнерств между ЕС и Содружеством Независимых Государств.

<sup>24</sup> ГВП ЦАК, *Реализация принципов интегрированного управления водными ресурсами в странах Центральной Азии и Кавказа*

## **Выводы**


- Страны Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии все активнее применяют принципы ИУВР. Благоприятные международные правовые условия, включая Водную рамочную директиву ЕС и Конвенцию по трансграничным водам ЕЭК, играют важную роль в содействии переходу к принципам ИУВР.
- Несмотря на то, что работа по внедрению в субрегионе принципа бассейнового управления водными ресурсами уже началась, еще многое должно быть сделано по созданию правовых и институциональных условий для бассейнового управления и для реализации этих механизмов на практике.
- Необходимость координации между различными секторами в вопросах водопользования отражена в национальном законодательстве по всему субрегиону. Органы и механизмы, ответственные за горизонтальную координацию, обычно учтены в национальном законодательстве, однако эффективность их функционирования остается проблемой. Одной из предпосылок для обеспечения плодотворной вертикальной и горизонтальной координации является достижение институциональной стабильности. Обеспечение непрерывности реформ, финансовой устойчивости и благоприятной ситуации в отношении трудовых ресурсов остается периодически возникающей проблемой.
- Участие общественности и вовлечение заинтересованных сторон в процесс принятия решений по вопросам управления водными ресурсами остается проблемой, при этом доступ к информации о воде, как правило, организован значительно лучше. Участие общественности в управлении водными ресурсами предусмотрено в национальном законодательстве большинства целевых стран. Тем не менее, регламенты, устанавливающие процедуры для осуществления участия, в основном отсутствуют.
- Охрана экосистем, зависящих от водных ресурсов, и охрана качества воды в субрегионе недостаточны. Для охраны экосистем рек должен быть гарантирован минимальный экологический сток. В полузасушливых районах соблюдение минимального стока остается проблемой. Ссылки на управление водными ресурсами в национальных стратегиях по адаптации к изменению климата существуют лишь в нескольких странах и еще должны быть разработаны в других. Системы мониторинга качества воды не получают достаточного финансирования. Должны быть также введены новые виды мониторинга, такие как мониторинг экосистем и биологический мониторинг.
- Экономические инструменты (в том числе плата за водозабор, платежи за загрязнение, тарифы на услуги водоснабжения и водоотведения) могут стимулировать эффективное использование воды и обеспечить оптимальное распределение воды там, где она создает наибольшую ценность для местных сообществ, что должно способствовать (зеленому) росту. Такие инструменты могут снизить потребности в расширении поставок воды и необходимость инвестирования в новую инфраструктуру, тем самым экономя ограниченные финансовые ресурсы. Они также могут формировать доходы для поставщиков услуг. Такие инструменты в целом упоминаются в национальных законодательствах, но они могут быть эффективными только при правильной разработке и эффективной реализации. Это требует укрепления потенциала в области мониторинга водопользования и обеспечения регулирования, связанного с водными ресурсами.
- Искусственно заниженные тарифы на воду отрицательно сказываются на бедных слоях населения, так как препятствуют развитию надежных государственных услуг. Вопросы доступности являются серьезной проблемой во всех странах субрегиона, однако они решаются эффективнее посредством целевых социальных мер, а не за счет дешевой воды для всех потребителей.
- Процесс НДП Водной инициативы ЕС помогает странам Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии лучше понять и поэтапно применять принципы ИУВР, а также расширить горизонтальное сотрудничество путем проведения регулярных обсуждений между многочисленными заинтересованными сторонами по таким вопросам как разработка и совершенствование национальной водной политики и трансграничное сотрудничество в сфере водных ресурсов.











**Интегрированное управление  
водными ресурсами  
в Восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии**  
Национальные диалоги по водной политике  
Водной инициативы Европейского Союза  
Отчет о прогрессе 2013

Начало Водной инициативе Европейского Союза было положено на Всемирном саммите по устойчивому развитию в Йоханнесбурге в 2002 г. Инициатива опирается на партнерский подход в работе с национальными правительствами, донорами, предприятиями водного сектора, неправительственными организациями и другими заинтересованными сторонами. С помощью Национальных диалогов по политике (НДП) в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии данная инициатива ставит своей целью содействовать укреплению координации и сотрудничества между секторами для улучшения управления водными ресурсами и содействия более эффективной реализации проектов в области развития в водном секторе.

Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций, посредством секретариата Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер, является стратегическим партнером Европейского Союза по поддержке НДП в области интегрированного управления водными ресурсами (ИУВР). Организация экономического сотрудничества и развития является стратегическим партнером НДП по водоснабжению и водоотведению, а также по экономическим и финансовым аспектам управления водными ресурсами.

Данная публикация представляет обзор применения принципов ИУВР, а также реформ в водном секторе в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. Структура отчета выстроена в соответствии с ключевыми принципами ИУВР. Отчет описывает работу по созданию институциональных и правовых рамок и осуществлению ИУВР в данных странах. Он также предоставляет детальную информацию о вкладе НДП в данный процесс, делает выводы и предлагает рекомендации для дальнейшего развития НДП в области ИУВР. Отчет не рассматривает вопросы трансграничного управления водными ресурсами. Второй сравнительный отчет намечен на конец 2015 года.