

СРГ ПДООС



СОВМЕСТНАЯ ВСТРЕЧА

Группы старших должностных лиц по реформированию сектора водоснабжения и канализации в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии СРГ ПДООС

Рабочей группы по странам ВЕКЦА Водной инициативы ЕС

**К ДОСТИЖЕНИЮ РЕЗУЛЬТАТОВ – ПРОГРЕСС В УПРАВЛЕНИИ В
ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В СТРАНАХ ВЕКЦА –
ГЛАВЫ, ПОСВЯЩЕННЫЕ ВКХ**

ДОКУМЕНТ 14

ПАРИЖ 2007 Г.

ЦЕЛЬ 2.2 ВОДОСНАБЖЕНИЕ И КАНАЛИЗАЦИЯ

ВВЕДЕНИЕ

Улучшение доступа к услугам водоснабжения и канализации имеет благотворные социальные последствия. По оценке ВОЗ, каждый год в панъевропейском регионе умирает более 13 тысяч детей в возрасте до 14 лет, большинство из них – в странах ВЕКЦА. Социальные преимущества, связанные с обеспечением доступа к безопасным услугам водопроводно-канализационного хозяйства (ВКХ), в 13 раз превышают расходы на оказание таких услуг (ОЭСР, 2006 г.).

Международное сообщество осознает важность решения проблем в сфере водоснабжения и канализации. Цели развития тысячелетия включают следующую задачу: сокращение вдвое числа людей, не имеющих постоянного доступа к чистой питьевой воде, в период с 2000 г. по 2015 г. В 2002 г. на Всемирном саммите по устойчивому развитию к этому была добавлена еще одна цель – двукратное сокращение количества людей, не имеющих доступа к услугам канализации.

Настоящая глава в основном посвящена анализу состояния городского ВКХ, но не потому, что ему придается большее значение, а потому что информация (в том числе, аналитическая) о положении дел в сельской местности остается крайне ограниченной – хотя именно там ситуация с водоснабжением носит наиболее острый характер (см. вставку 2.2.4). При подготовке настоящей главы были использованы результаты работы, проведенной Секретариатом СРГ ПДОС (ОЭСР, 2006 г.), включая данные, которые появились в начале 2007 г.

ТЕКУЩАЯ СИТУАЦИЯ

Официальные показатели ЦРТ по питьевой воде, представляемые Совместной

программой мониторинга ЮНИСЕФ/ВОЗ, дают искаженное представление о доступе к услугам ВКХ в странах ВЕКЦА. Из этой информации следует, что страны региона уверенно движутся к выполнению ЦРТ по водоснабжению. По данным Совместной программы мониторинга, доля городского населения, имеющего доступ к централизованным услугам водоснабжения, в странах ВЕКЦА находится на высоком уровне (согласно официальному показателю ЦРТ – свыше 90%). К сожалению, эти данные не отражают качества таких услуг, которое за последние годы значительно ухудшилось.

На самом деле системы водоснабжения в странах ВЕКЦА постепенно приходят в негодность – увеличиваются перерывы в подаче воды, растут неучтенные потери воды, чаще происходят разрывы на трубопроводах. Вследствие этого доступ к воде отнюдь не всегда является постоянным; кроме того, во многих случаях вода поступает населению загрязненной. Так, в Молдове 32% проб водопроводной воды не отвечает микробиологическим нормам, а 80% – не соответствует химическим нормативам (Всемирный банк, 2006 г.).

Хотя основные тенденции для стран региона являются более или менее общими, состояние систем водоснабжения и его последствия для окружающей среды и здоровья населения различаются весьма существенно. В то время как в наиболее благополучных странах ВЕКЦА и в некоторых крупных городах происходят позитивные изменения, ситуация остается критической в малых и средних городах и в сельских районах, где системы водоснабжения фактически находятся в состоянии коллапса. Несмотря на предпринимаемые в последние годы усилия, данные по отрасли свидетельствуют о продолжающейся тенденции деградации инфраструктуры и снижения качества услуг. Для достижения ЦРТ требуются значительные дополнительные усилия, особенно в том, что касается улучшения

доступа к услугам канализации соответствующего качества.

Рис. 2.2.1

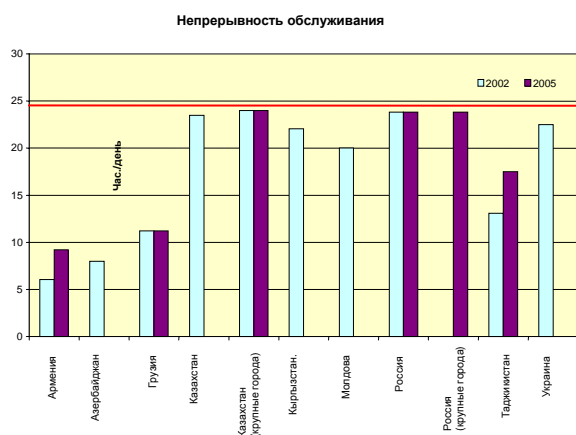
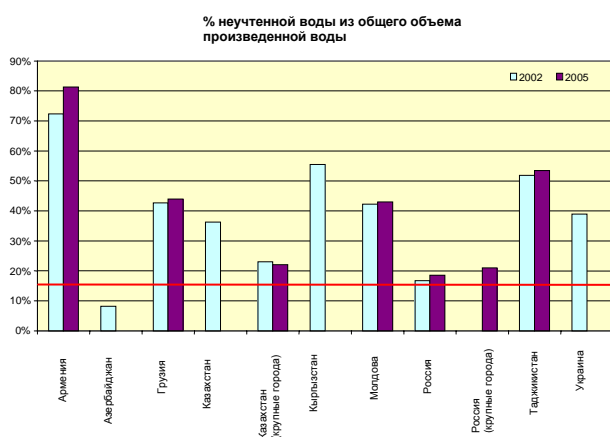


Рис. 2.2.2



Источник: База данных СРГ ПДООС по показателям результативности предприятий ВКХ; анкеты ОЭСР

ПОСЛЕДНИЕ ТЕНДЕНЦИИ

Во многих странах ВЕКЦА принимаются меры к улучшению ситуации в ВКХ – в большинстве случаев в соответствии с рекомендациями, содержащимися в Алматинских руководящих принципах (2000 г.).

Во многих странах центральные правительства усовершенствовали **институциональные и законодательные основы** деятельности водохозяйственной

отрасли, а в некоторых государствах приняты или разработаны правовые акты, позволяющие повысить эффективность управления ВКХ на местном уровне – в основном за счет совершенствования тарифной политики. Так, Российская Федерация и Украина изменили систему определения тарифов с тем, чтобы она была более тесно увязана с расходами предприятий ВКХ и ограничивала возможность политического давления.

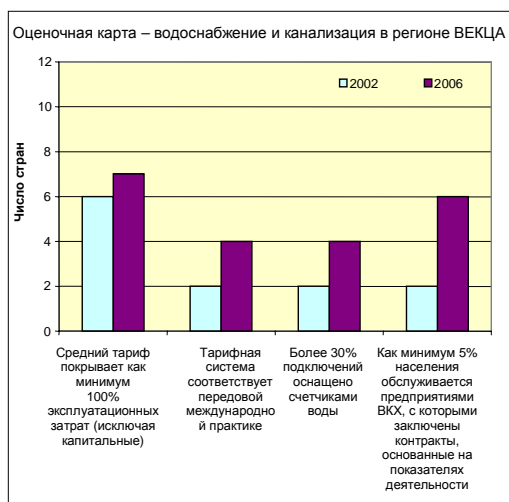
Что касается передачи **финансовых ресурсов** с центрального на местный уровень, то здесь прогресс не столь значителен. Децентрализация ответственности в сфере ВКХ пока еще не сопровождается перераспределением финансовых ресурсов в необходимом для этого объеме, и в настоящее время состояние местных бюджетов не позволяет местным администрациям осуществлять необходимые инвестиции в инфраструктуру ВКХ. В Украине в рамках программы развития регионов начата передача средств из центрального бюджета местным администрациям в форме софинансирования инфраструктурных инвестиций, в том числе в сфере ВКХ. Тем не менее, в целом по региону ВЕКЦА объем инвестиций в 5 – 10 раз меньше того уровня, который требуется для поддержания и модернизации существующей инфраструктуры (ОЭСР, 2006 г.). Можно предположить, что низкий уровень финансирования отрасли в определенной степени связан с тем, что задачи в области водоснабжения и канализации пока еще не получают должного внимания в национальных планах социально-экономического развития и стратегиях по сокращению бедности.

Институциональные схемы взаимодействия на местном уровне остаются неудовлетворительными. В странах ВЕКЦА пока еще должным образом не разделена ответственность за то, чтобы население было обеспечено услугами ВКХ, закрепленными за местной администрацией и за фактическое предоставление таких услуг закрепленными за местными предприятиями

ВКХ. С целью привлечения в отрасль частного бизнеса или для более эффективной организации отношений с муниципальными предприятиями ВКХ в некоторых городах начали использовать контракты, основанные на показателях деятельности (см. вставку 2.2.3), но пока это остается скорее исключением, чем правилом. К настоящему времени лишь в нескольких городах достигнуты определенные успехи в плане корпоратизации муниципальных предприятий.

2.2.1 Оценочная карта – водоснабжение и канализация

Оценочная карта свидетельствует о наличии определенных, хотя и медленных улучшений. В Российской Федерации и Украине реформирована тарифная система, и в Украине тарифы уже сейчас покрывают эксплуатационные издержки предприятий. В Армении и Таджикистане расширяется использование счетчиков воды, а в Азербайджане, Казахстане и Украине применение контрактов, основанных на показателях деятельности, достигло минимальной критической массы.



Источник: База данных СРГ ПДОС по показателям результативности предприятий ВКХ; анкеты ОЭСР

Для достижения отрасли финансовой устойчивости требуется повышение **операционной эффективности** предприятий, и здесь положительные изменения остаются весьма незначительными. Хотя увеличение тарифов на воду привело к сокращению ее чрезмерного потребления, затраты на

электроэнергию и неучтенный расход воды остаются в 2-3 раза выше, чем в странах-членах ОЭСР.

Вовлечение общественности в процесс реформирования ВКХ происходит медленно, хотя оно является важным условием для эффективного осуществления реформ и их поддержки населением.

2.2.2 Стимулирование использования счетчиков воды в Армении

Расширение использования счетчиков воды способствует укреплению финансового положения коммунальных предприятий и, в конечном счете, позволяет значительно увеличить охват населения услугами водоснабжения. Но как стимулировать применение счетчиков? В Армении была разработана и реализована система стимулов, поощряющая домохозяйства к тому, чтобы они добровольно подавали заявления на установку счетчиков и оплачивали расходы по их монтажу. В 2002 г. Национальное Собрание приняло закон, предусматривающий списание части накопленной задолженности тем домохозяйствам, которые установят счетчики в течение полугодия. Благодаря этой программе реструктуризации задолженности домохозяйств собираемость коммунальных платежей значительно увеличилась. В дополнение к улучшению финансового состояния коммунальных предприятий, программа также способствовала увеличению прозрачности данного сектора.

Источник: ОЭСР (2006 г.)

В большинстве стран региона роль **частных операторов** в секторе ВКХ остается крайне ограниченной, хотя в некоторых странах этот процесс развивается достаточно быстро. Так, в Российской Федерации местные частные операторы работают примерно в 20 крупных городах, в которых проживает более 10% городского населения страны, а в Армении во всех крупных городах сфера ВКХ обслуживается государственно-частными партнерствами с участием иностранных компаний. Споры относительно целесообразности привлечения в отрасль частных операторов перешли на совершенно другой уровень, и сейчас в центре обсуждения – практические меры, которые смогут обеспечить эффективность их участия.

2.2.3 Успех на местном уровне

Расположенный в Западной Сибири город Сургут (население 282 000 человек) в 2002 г. приступил к реализации проекта стоимостью 87 миллионов евро по реформированию систем водоснабжения и отопления. Городская администрация, обладающая хорошей репутацией в области менеджмента, смогла получить кредит ЕБРР в размере 45 миллионов евро. Помимо повышения качества обслуживания, капиталовложения позволили добиться снижения затрат за счет сокращения энергопотребления и повышения операционной эффективности предприятий. Что касается институционального развития, то основные усилия были направлены на улучшение финансовых и операционных результатов на основе укрепления коммерческого, административного и управленческого потенциала. Более высокие тарифы позволили обслуживать задолженность за счет увеличения доходов двух муниципальных предприятий коммунального хозяйства. Самое же примечательное заключается в том, что в 2004 г. городская администрация заключила с ними договоры на обслуживание, вследствие чего и сами эти предприятия, и сфера ВКХ стали потенциально интересными для частных операторов. Ежегодно городская администрация публикует в местных СМИ информацию о результатах деятельности этих предприятий, включая их операционную эффективность.

Источник: ОЭСР, 2006 г.

2.2.4 Проблемы ВКХ в сельских районах

Наиболее острая ситуация с водоснабжением складывается в сельских районах, наглядным подтверждением чему является огромный разрыв между уровнем доступа к питьевой воде в городах и сельской местности. Это особенно характерно для стран с низким уровнем доходов; так, в Таджикистане доступ к водоснабжению имеют 47% сельских домохозяйств, тогда как в городах этот показатель составляет 93%. Плачевное состояние ВКХ в сельской местности объясняется сочетанием различных причин: институциональных (нечеткое распределение функций), экономических (обеспечение рассредоточенного населения услугами «городского» уровня требует больших затрат, а платежеспособность сельского населения чрезвычайно низкая) и связанных с отсутствием необходимого потенциала (в сельской местности мало квалифицированных специалистов). По общему мнению, прогресс в этой области остается минимальным, что в первую очередь связано с недостаточностью политических мер, направленных на развитие ВКХ в сельских районах.

Источник: сотрудники Секретариата СРГ ПДОС

ОСНОВНЫЕ СДЕРЖИВАЮЩИЕ ФАКТОРЫ

Поскольку во многих странах ВЕКЦА законодательство и институциональные структуры были существенно усовершенствованы, в настоящее время самым серьезным препятствием к повышению качества услуг ВКХ, пожалуй являются медленные реформы на муниципальном уровне. Для повышения операционной эффективности требуются большие начальные инвестиции, которые должны быть обеспечены центральными правительствами, а те, в свою очередь, не доверяют местным администрациям, считая их работу неэффективной.

Действительно, в большинстве случаев улучшениям препятствует низкий уровень существующего кадрового потенциала – в первую очередь, в сферах коммерции, финансов и снабжения, которые сегодня выходят на первый план. С подготовленными техническими специалистами тоже все не так просто: многие квалифицированные работники приближаются к пенсионному возрасту, а более молодые специалисты не считают работу на предприятиях ВКХ привлекательной. В некоторых случаях на ситуации в отрасли сказывается и коррупция – например, когда руководители местных администраций и предприятий ВКХ используют ресурсы, предназначенные ВКХ, на другие цели.

Препятствия к более быстрому развитию и реформированию сектора лежат также и в сфере информации, причем проявляться это может по-разному. Если говорить о водоснабжении в сельской местности, то здесь зачастую отсутствуют даже минимальные описательные данные, что является одной из причин того, что центральные правительства не уделяют этой сфере должного внимания. В дополнение к этому, чрезмерно оптимистичная картина, складывающаяся из отчетов о выполнении ЦРТ, вводит в заблуждение Международные Финансовые Институты (МФИ) и доноров, которые могут переориентировать свои программы со стран ВЕКЦА на другие регионы.

РЕКОМЕНДАЦИИ НА БУДУЩЕЕ

Центральным правительствам следует предоставлять ресурсы для инвестиций в инфраструктуру ВКХ в заранее известных или прогнозируемых объемах. Важным шагом в этом направлении была бы разработка общепромышленных финансовых стратегий в рамках программ интегрированного управления водными ресурсами и интеграция таких стратегий в среднесрочные планы расходов. Объемы денежных переводов для местных администраций должны быть увязаны с такими показателями как расширение зоны обслуживания и повышение его качества. Принимая во внимание ограниченность бюджетных средств и необходимость обеспечения финансовой приемлемости услуг для населения, правительствам стоит подумать об увеличении количества домохозяйств, пользующихся централизованными (а не внутрисемейными) системами водоснабжения и канализации (особенно это касается наиболее бедных из стран ВЕКЦА).

Центральным правительствам следует также разработать соответствующую систему стимулов на местном уровне и оказывать местным администрациям и муниципальным предприятиям помощь в укреплении их потенциала. Что касается водоснабжения и канализации в сельской местности, то начинать, по-видимому, следует с распределения ответственности и функций на центральном уровне и на основе изучения уже имеющегося опыта приступать к разработке собственных подходов.

На уровне центральных правительств важная роль в развитии сектора ложится на природоохранные министерства. В целом, действующие в настоящее время нормативы качества отводимых сточных вод (они находятся в ведении природоохранных министерств) являются весьма строгими, но механизмы обеспечения их соблюдения не используются. Реформирование системы указанных нормативов положительно скажется на инвестиционном климате. Сейчас операторы ВКХ находятся в весьма затруднительном положении, поскольку у них

нет возможности прогнозировать один из наиболее важных элементов стоимости – уровень требований к очистке сточных вод.

Местным администрациям следует стремиться к повышению качества планирования с целью определения последовательных и стабильных задач, разработки реалистичных финансовых стратегий и их дальнейшей трансформации в регулярно обновляемые среднесрочные инвестиционные программы. Кроме того, органы местной власти должны четко определить обязанности водохозяйственных предприятий и муниципалитетов (желательно через корпоратизацию предприятий ВКХ и заключение с ними контрактов, основанных на показателях деятельности) и шире вовлекать общественность в процессы развития и реформирования сектора.

Донорам следует продолжать грантовое финансирование – предоставляемые ими ресурсы, хотя и не столь значительные по сравнению с общими потребностями в финансировании и существующими финансовыми потоками, зачастую имеют каталитический эффект. Ввиду того, что остающиеся нерешенными проблемы в основном относятся к местному уровню (как в институциональном, так и в операционном отношениях), желательно, чтобы международные финансовые институты занялись разработкой механизмов заимствования на местном уровне.

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ИСТОЧНИКИ ИНФОРМАЦИИ

ОЭСР, 2001 г. Руководящие принципы реформирования сектора городского водоснабжения и канализации в странах ВЕКЦА (*OECD. 2001. Guiding Principles for the Reform of the Urban Water Supply and Sanitation Sector in the NIS*)

ОЭСР, 2006 г. Финансирование водоканализационного хозяйства в странах ВЕКЦА (*OECD. 2006. Financing Water Supply and Sanitation in Eastern Europe, Caucasus and Central Asia*).

Всемирный банк, 2006 г. Количественные показатели в действии (*World Bank. 2006. Measuring What Matters*).

ЦЕЛЬ 3.1 УПРАВЛЕНИЕ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ

ВВЕДЕНИЕ

Устойчивое управление водными ресурсами является неотъемлемым и важнейшим элементом Целей развития тысячелетия по обеспечению экологической устойчивости («обратить вспять процесс утраты природных ресурсов»). Помимо необходимой инфраструктуры, используемой для борьбы с наводнениями и засухой, многоцелевого использования водных ресурсов, повышения качества воды и защиты водных источников, управление водными ресурсами требует наличия соответствующих институциональных систем и управленческих механизмов. Не следует также забывать о политическом и экономическом аспектах управления водными ресурсами.

Вода – это основа развития ключевых секторов экономики в регионе ВЕКЦА (в первую очередь, сельского хозяйства, но также энергетики и промышленности). Хотя на ВКХ (см. Цель 2.2) приходится менее 15% от общего объема используемых водных ресурсов, интегрированное управление водными ресурсами имеет все большее значение с точки зрения повышения качества услуг также и в этой сфере. В конечном счете, вода имеет значение не сама по себе, а как важнейший фактор жизнедеятельности человека (от ирригации и навигации до сохранения биоразнообразия), поэтому на первый план выходит то, как используются водные ресурсы, однако в странах ВЕКЦА это такой смены парадигмы еще не произошло.

Настоящая глава в основном посвящена управлению водными ресурсами на национальном уровне, причем особое внимание уделяется вопросам интеграции (Йоханнесбургский план действий) и ценообразования. При подготовке главы использовалась информация, специально предоставленная нам ПРООН, а также отчеты ЕАОС, Глобального водного партнерства,

ЮНЕП и Всемирного банка. Вопросы, касающиеся трансграничных и морских водных ресурсов, рассматриваются в главе «Цель 7».

ТЕКУЩАЯ СИТУАЦИЯ

Ситуация с водными ресурсами в регионе ВЕКЦА отличается чрезвычайным разнообразием. Соответственно этому, разнообразны и задачи, стоящие перед отдельными странами. Так, в Азербайджане, Туркменистане и Узбекистане водных ресурсов не хватает, в то время как в Российской Федерации около 300 крупных городов подвержены наводнениям. В странах, испытывающих нехватку воды, более 60% используемых водных ресурсов направляются на цели ирригации (ЕАОС, 2007 г.).

Что касается качественных показателей, то здесь в первую очередь приходится говорить о высоком уровне загрязнения крупнейших рек, таких как Волга, Кура и Сырдарья. Обычно очаги загрязнения находятся вблизи крупных городов, ниже их по течению, причиной чего является сброс плохо очищенных сточных вод, а также попадание в реки тяжелых металлов с горнодобывающих и промышленных предприятий, аммиака и нитратов, образующихся в результате производства и использования сельскохозяйственных удобрений.

Несмотря на высокий уровень подключения к системам водоотведения, большие объемы сточных вод сбрасываются в водотоки неочищенными вследствие того, что многие очистные сооружения находятся в нерабочем состоянии (около 80% в Грузии, Молдове и Таджикистане, ЕАОС, 2007 г.). Диффузные же источники – в первую очередь, в сельском хозяйстве – контролировать очень трудно.

В период экономического кризиса забор водозабор и объемы загрязнения водных объектов сократились, но это время не было использовано для внедрения эффективных технологий водопользования и контроля за загрязнениями.

Многие из уже существующих проблем станут еще острее вследствие изменения климата, которое может привести не только к изменению характера распределения осадков и течения рек, но во многих странах также и к изменению потребностей в водных ресурсах, особенно в сельском хозяйстве.

3.1.1 Проблемы управления водными ресурсами в регионе ВЕКЦА

Перед странами ВЕКЦА остро стоят проблемы управления водными ресурсами. Вместе с тем, не все вопросы, связанные с данной сферой, одинаково важны для всех субрегионов ВЕКЦА. В таблице содержатся сведения о наиболее важных проблемах управления водными ресурсами для каждого субрегиона. Таблица, однако, не охватывает вопросы водоснабжения и водоотведения, которые рассматриваются в настоящем докладе отдельно.

	РФ	БУМ	КАВ	ЦА
Законодательство и регулирование			√	
Укрепление институционального потенциала		√	√	√
Борьба с наводнениями	√	√	√	√
Мониторинг водных потоков, ледники		√	√	√
Смягчение/прогнозирование последствий изменения климата	√	√	√	√
Ирригация и осушение земель	√		√	√
Управление водно-болотными угодьями и прибрежной зоной		√	√	√
Безопасность плотин	√		√	√
Интегрированное управление водными бассейнами		√	√	√
Управление трансграничными водными ресурсами	√	√	√	√

Примечание: РФ = Российская Федерация, БУМ = Беларусь, Украина, Молдова; КАВ = Кавказ; ЦА = Центральная Азия

Источник: Всемирный банк, 2002 г.

ПОСЛЕДНИЕ ТЕНДЕНЦИИ

Интегрированное планирование в области использования водных ресурсов в странах ВЕКЦА развивается, хотя и довольно медленными темпами. Переход к использованию принципов интегрированного управления водными ресурсами (ИУВР) происходит практически во всех странах ВЕКЦА, хотя существуют значительные различия с точки зрения готовности отдельных стран к разработке и выполнению планов по ИУВР и эффективному использованию водных ресурсов. Некоторые страны уже близки к практической реализации более интегрированных подходов к развитию, управлению и использованию водных ресурсов (Армения, Казахстан), в то время как остальные делают лишь первые шаги в этом направлении (см. 3.1.2). Что касается управления речными бассейнами, то в целом этот подход в странах ВЕКЦА пока еще не принят.

Новое **законодательство** в основном направлено не на управление речными бассейнами, а на создание рамочной системы для двустороннего сотрудничества (впрочем, со времени Киевской конференции было заключено всего лишь несколько двусторонних соглашений). В Казахстане, Туркменистане и Российской Федерации приняты водные кодексы, которые устанавливают приоритет охраны водных объектов над целями водопользования. Кодексами также вводится концепция управления речными бассейнами. В Армении принципы ИУВР определяются подзаконными актами, принятыми в развитие Водного кодекса 2002 г.

Прогресс в области **интеграции** нельзя назвать значительным. Для действительно *интегрированного* управления водными ресурсами требуется заинтересованность отраслевых министерств. В целом, в странах ВЕКЦА реализация ИУВР началась с создания организаций, отвечающих за речные бассейны – они учреждаются на базе старых территориальных подразделений государственных комитетов по водным

ресурсам и называются по-разному¹. Само по себе это имеет положительное значение, однако пока еще между этими организациями и другими секторами не происходит реального интеграционного взаимодействия.

Притом что правовые и институциональные системы в странах ВЕКЦА достаточно хорошо развиты, а вопросы ИУВР во многих случаях интегрированы в национальные планы развития, во многих странах (например, в Кыргызской Республике, Молдове, Таджикистане и Узбекистане) программы действий пока еще не приняты или не выполняются, что объясняется недостаточным **институциональным потенциалом** и серьезным дефицитом финансирования.

Существуют примеры успешного привлечения населения к решению водохозяйственных проблем на местном уровне – в частности, в Узбекистане и на Крымском полуострове. Однако серьезным препятствием в этом отношении является отсутствие социального капитала, на основе которого можно было бы реализовывать **«принцип участия»** в сфере управления водными ресурсами.

Информационно-просветительские программы проводятся для персонала природоохранных ведомств и работников водного хозяйства (например, в Казахстане и Армении), но в целом работа по повышению информированности основной массы пользователей остается недостаточной.

3.1.2 Выполнена ли странами ВЕКЦА задача по внедрению ИУВР к 2005 г.?

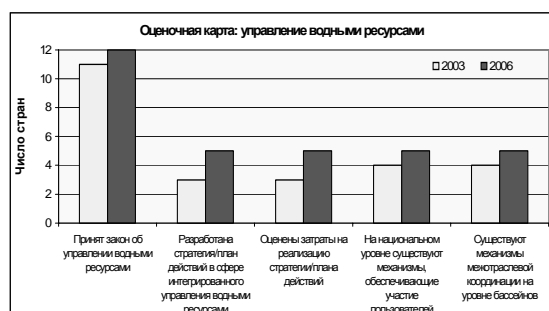
В 2002 г. на Всемирном саммите по устойчивому развитию 193 стран-участниц Саммита приняли обязательство по разработке «к 2005 г. планов интегрированного управления водными ресурсами и водосбережения». В общем, выполнение этой задачи в регионе ВЕКЦА находится примерно на том же уровне, что и во многих других странах мира. В одном из обзоров Глобального водного партнерства Армения и Казахстан отнесены к странам, в которых соответствующие планы/стратегии разработаны или успешно разрабатываются и включают основные компоненты ИУВР. Остальные четыре центрально-азиатские республики находятся в процессе подготовки национальных стратегий/планов (в Кыргызской Республике, Таджикистане и Узбекистане разработаны «дорожные карты», определяющие направления реформ, ориентированных на внедрение ИУВР), но им еще предстоит поработать над тем, чтобы обеспечить соответствие требованиям, вытекающим из принципов ИУВР. Азербайджан и Грузия пока только начали процесс подготовки национальных стратегий/планов и сейчас еще далеки от полной реализации принципов ИУВР. Беларусь, Молдова, Российская Федерация и Украина указанным обзором охвачены не были или не предоставили требуемую информацию. Рабочая группа по ЦРТ выступила с предложением, согласно которому цель, заявленная на Всемирном саммите, должна пониматься как призыв к запуску «энергичных реформ системы управления водными ресурсами», а не просто как необходимость подготовки традиционных директивных «планов» (если руководствоваться этим определением, то 75% стран ВЕКЦА уже обеспечили выполнение цели).

Источник: Глобальное водное партнерство (2006 г.), ЮНЕП (2006 г.)

¹ В Армении эти организации фактически были созданы на основе гидрогеографических границ.

3.1.3 Управление водными ресурсами - оценочные карты стран ВЕКЦА

Как и в остальных случаях, когда мы говорим об оценочных картах, полученных из стран ВЕКЦА, мы должны понимать, что в разных странах вопросы, включенные в карты, могут интерпретироваться по-разному. Тем не менее, анализ оценочных карт свидетельствует об определенном отставании в сфере реформирования управления водными ресурсами. Вместе тем, в этой области наблюдается некоторый прогресс, хотя и довольно медленный.



Источник: ответы стран ВЕКЦА на анкету СРГ ПДООС

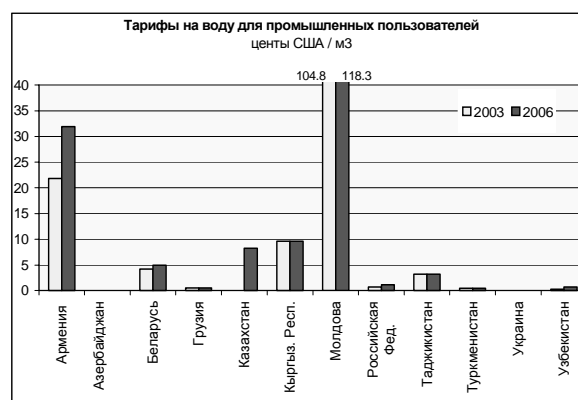
Реформирование системы ценообразования в водохозяйственной сфере происходит в лучшем случае неравно. До 1990 г. тарифы на воду весьма значительно субсидировались, но за время переходного периода некоторые страны заметно увеличили тарифы, что привело к сокращению потребления воды. В настоящее время в Грузии и Туркменистане для всех потребителей фактически действуют «нулевые» тарифы (менее 0,1 цента США за кубический метр), а в Казахстане, Российской Федерации и Узбекистане «нулевые» тарифы применяются в сфере ирригации. Даже в тех странах, где за воду взимается реальная плата, ежегодный пересмотр тарифов зачастую не производится, и они фактически уменьшаются вследствие инфляции (примеры – Кыргызская Республика, Таджикистан).

К странам, которые в последнее время произвели номинальное повышение тарифов, относятся Армения (вдвое для населения и сельскохозяйственных пользователей), Беларусь (вдвое для населения и на 18% для

промышленных предприятий), Молдова (на 13% для промышленных предприятий), Российская Федерация (на 70% для промышленных предприятий и на 17% для населения) и Узбекистан (примерно на 150% для всех пользователей). Что касается ирригации, то, по всей видимости, только в Армении, Кыргызской Республике и Таджикистане тарифы превышают 5 центов США/м³. Тарифы для промышленных пользователей в странах ВЕКЦА редко находятся на уровне выше 10 центов США/м³ (см. 3.1.1)².

Страны ВЕКЦА имеют многолетний опыт мониторинга водных объектов, в первую очередь – крупных рек, особенно вблизи больших городов, ниже и выше по течению. За последние 15 лет уровень мониторинга качества воды заметно снизился, и пока нет оснований говорить об улучшении ситуации в данной сфере.

Рис. 3.1.1 Тарифы на воду для промышленных пользователей



Примечания: Данные по Украине отсутствуют. Данные по Казахстану на 2003 г. отсутствуют. Тарифы рассчитаны исходя из обменного курса 2005 г.

Источник: ответы стран ВЕКЦА на анкету СРГ ПДООС

² Для сравнения: в конце 1990-х гг. в странах ОЭСР тарифы на воду в среднем находились на уровне около 1-2 долл. США для населения, 5-1,5 долл. США для промышленных предприятий и менее 0,01 долл. США для сельскохозяйственных пользователей (ОЭСР, 2003 г.).

3.1.4 Национальный план по ИУВР и водосбережению в Казахстане

В Казахстане развитием и реализацией национального плана по ИУВР занимается сеть взаимодействия, формально состоящая из 24 организаций (государственные органы, плановые и научно-исследовательские организации, ВУЗы и НПО). Эта работа получает поддержку международных организаций и доноров, работающих на двусторонней основе (например, Норвегии). К успехам Казахстана в этой области, в частности, можно отнести включение основных принципов ИУВР в Водный кодекс 2003 г. и проведение информационных программ для персонала государственных ведомств и работников водного сектора. Опыт Казахстана свидетельствует о необходимости принятия современного водного закона, наличия межведомственной рабочей группы, разработки плана действий на самом раннем этапе (хотя бы в самой предварительной редакции), обучения представителей основных заинтересованных групп, создания советов по речным бассейнам и проведения информационно-просветительских кампаний для населения.

Источник: сотрудники ПРООН, сотрудники ОЭСР

3.1.5 Строительство мостов в Волжском бассейне

В бассейне реки Волги проживает около 40% населения России; на его долю приходится 45% промышленного и 50% сельскохозяйственного производства. В настоящее время экологическая ситуация в Волжском бассейне характеризуется плохим качеством воды и деградацией экосистем. Большинство участков реки Волги относятся к категории загрязненных, а 22% участков признано грязными. В основном это связано со сбросом бытовых и промышленных сточных вод при отсутствии или плохом состоянии систем водоочистки. Среди основных проблем в области управления водными ресурсами следует назвать недостаточную координацию на институциональном уровне, слабую работу местных администраций, низкий уровень безопасности плотин и гидросооружений, неудовлетворительное состояние инфраструктуры и низкий уровень управления водными путями.

В 2006 г. в Российской Федерации был принят Водный кодекс, которым определяется необходимость создания и усиления бассейновых советов, действующих в том числе на региональном уровне, однако недостаточное взаимодействие между заинтересованными сторонами замедляет реализацию положений Водного кодекса. Свой вклад в решение этой проблемы попытались внести участники проекта «КАБРИ-Волга» - это международный проект, который объединяет 17 российских и европейских партнеров, представляющих государственный и частный сектор (в проекте также участвует ЮНЕСКО). Для повышения уровня институционального сотрудничества в сфере управления экологическими рисками «КАБРИ-Волга» развивает сетевое и двустороннее взаимодействие между организациями.

Источник: персонал проекта «КАБРИ-Волга» (www.cabri-volga.org); ЕАОС (2007 г.)

ОСНОВНЫЕ СДЕРЖИВАЮЩИЕ ФАКТОРЫ

ОСНОВНЫЕ СДЕРЖИВАЮЩИЕ ФАКТОРЫ

На пути к интегрированному управлению водными ресурсами страны ВЕКЦА сталкиваются с серьезными препятствиями политического и культурного характера, а также с нехваткой необходимого потенциала. Во многих странах региона по-прежнему отсутствует политическая воля к реформированию тарифов на воду и вовлечению общественности в процесс принятия решений. В водохозяйственном секторе еще не сформировался менталитет, ставящий во главу угла водохозяйственные услуги, а не водные ресурсы. Институциональные структуры сектора остаются слабыми, особенно в том, что касается «интеграционных» аспектов управления водными ресурсами.

Кроме того, пока еще отсутствует четкое понимание того, насколько велика «цена бездействия» и как она соотносится с инвестиционными затратами (в сфере водохозяйственных услуг, охраны экосистем или трансграничного сотрудничества).

РЕКОМЕНДАЦИИ НА БУДУЩЕЕ

Развитие планирования в области ИУВР. Превращение процесса подготовки плана/стратегии ИУВР в динамичный инструмент, с помощью которого определяются будущие мероприятия в области управления водными ресурсами, развития водной инфраструктуры, водосбережения, повышения качества услуг и эффективности предприятий отрасли. Определение четких и измеряемых целей. Повышение качества водного мониторинга и управления информацией (включая развитие компетенций в области сбора и анализа данных) для оценки выполнения этих целей.

Развитие интеграции «снизу вверх» на основе децентрализации (в частности, в том, что касается определения тарифов и

вовлечения общественности в процесс управления водными ресурсами).

Особое внимание водосбережению и эффективности водопользования, а также повышению качества управления экологией рек. Ускорить процесс управления спросом, включая реформирование ценообразования, способствующее повышению технологической эффективности и более эффективному распределению ресурсов, и проведение информационно-просветительских программ для населения.

Укрепление отраслевых организаций и развитие их потенциала в отношении управления водными ресурсами. Создание и поддержка бассейновых советов. В области орошаемого земледелия – развитие ассоциаций водопользователей с целью более эффективного водосбережения.

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ИСТОЧНИКИ ИНФОРМАЦИИ

ПРООН, 2006 г. Доклад о развитии человека 2006 г. «Что кроется за нехваткой воды: власть, бедность и глобальный кризис водных ресурсов» (*UNDP. 2006. Human Development Report 2006 – Beyond scarcity: power, poverty and the world water crisis*)

Глобальное водное партнерство, 2004 г. Подготовка планов по интегрированному управлению водными ресурсами и водосбережению к 2005 г. – зачем, как и что? (*GWP. 2004. Integrated Water Resource Management and Water Efficiency Plans by 2005 – Why, What and How. TEC Background Papers no. 10*)

Глобальное водное партнерство, 2006 г. Подготовка изменений (*GWP. 2006. Setting the Stage for Change*)

ОЭСР, 2003 г. Повышение качества управления водными ресурсами – недавний опыт ОЭСР (*OECD. 2003. Improving Water Management – Recent OECD Experience*)

ЮНЕП, 2006 г. Выполнение цели по ИУВР к 2005 г. – помощь, оказываемая ЮНЕП странам Центральной Азии.

Ускорение процесса (*UNEP. 2006. UNEP Support for Achieving the IWRM 2005 Target in Central Asia – Accelerating the Process*)

Всемирный банк, 2002 г. Водные ресурсы в Европе и Центральной Азии (*World Bank. 2002. Water Resources in Europe and Central Asia*), в двух томах.