

**CENTER FOR CO-OPERATION WITH NON-MEMBERS  
ENVIRONMENT DIRECTORATE**

**Task Force for the Implementation of the Environmental Action Programmes for  
Central and Eastern Europe (EAP)**

**Специальная рабочая группа по реализации Программы действий по охране  
окружающей среды для Центральной и Восточной Европы (ПДООС)**

**GUIDING PRINCIPLES FOR REFORM OF THE URBAN WATER SUPPLY AND  
SANITATION SECTOR IN THE NIS**

**Ministerial Consultation between Economic/Finance and Environment Ministers on  
Water Management and Investments in the NIS  
ALMATY, KAZAKHSTAN, 16-17 October 2000**

**РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ  
ГОРОДСКОГО ВОДОСНАБЖЕНИЯ И КАНАЛИЗАЦИИ В ННГ**

**Консультативная встреча министров экономики/финансов и охраны  
окружающей среды по водному хозяйству и инвестициям в ННГ  
АЛМАТЫ, КАЗАХСТАН, 16-17 октября 2000 г.**

*Руководящие принципы, подготовленные Секретариатом (ОЭСР) и разработанные при участии основных заинтересованных сторон, предлагают целостное представление о реформе, необходимой в сфере городского водоснабжения в ННГ. Они будут обсуждаться в пункте 4 Повестки дня.*

*Министрам предлагается рекомендовать: (а) чтобы ННГ приняли Руководящие принципы во внимание при проведении реформы водохозяйственного сектора; и (б) чтобы Руководящие принципы послужили основой для диалога и сотрудничества между ННГ и донорами/МФУ в процессе реформы.*

## РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГОРОДСКОГО ВОДОСНАБЖЕНИЯ И КАНАЛИЗАЦИИ В ННГ

### ВВЕДЕНИЕ

Как показывают недавние исследования, службы водоснабжения и канализации в Новых независимых государствах бывшего Советского Союза (ННГ) находятся в критическом состоянии и продолжают разрушаться<sup>1</sup>. Наблюдаются частые перебои водоснабжения, при этом уровень потребления воды по международным стандартам остается непомерно высоким, что связано и с существенными потерями в водопроводных сетях. Качество воды также ухудшается, что в некоторых ННГ оказывает отрицательное воздействие на здоровье населения и негативно влияет на хозяйственную деятельность и состояние основных экосистем.

Несмотря на несомненную потребность в инвестициях, эти проблемы нельзя решить только за счет увеличения объема финансирования из государственного бюджета: такой подход не может быть устойчивым в долгосрочной перспективе и будет способствовать закреплению существующей неэффективной практики работы. Во всяком случае, финансовых ресурсов, необходимых для решения столь крупномасштабных проблем, просто не существует. В ряде стран выделяемое финансирование покрывает только 30-40% расходов на эксплуатацию и техническое обслуживание существующих сетей, финансирование из внешних источников могло бы покрыть лишь незначительную часть общих потребностей.

В ряде стран на местном уровне началось проведение серьезных программ по реформированию водоканалов. Такие программы способствуют накоплению ценного опыта в данной сфере, и их необходимо продолжить. Тем не менее сомнительно, что эти инициативы получат широкое распространение, если они не будут подкреплены новой политикой, создающей более прочную основу для реформ в этой отрасли. Некоторые местные инициативы осуществлялись при поддержке доноров и/или Международных финансовых учреждений (МФУ); однако в целом полученные результаты оказались неоднозначными, а некоторые проекты дали неудовлетворительные результаты, несопоставимые с затраченными усилиями. Это порождает чувство некоторого разочарования у местных и иностранных участников проектов.

Опыт, накопленный с 1991 г., показывает, что для управления реформами в сфере городского водоснабжения и канализации необходима новая институциональная структура. Такая структура должна сыграть ключевую роль в предотвращении дальнейшего ухудшения и полного развала систем водоснабжения и канализации, что чревато тяжелыми последствиями для здоровья населения и окружающей среды. Целью реформ должно стать решение этих проблем и обеспечение высокого качества услуг в сфере водоснабжения и канализации и их стабильного предоставления по минимальной цене для населения. В число ключевых элементов таких реформ входят:

---

<sup>1</sup> Департамент международного развития Великобритании (2000), «Препятствия и возможности для коммерциализации служб городского водоснабжения в Новых независимых государствах»; Министерство энергетики и охраны окружающей среды Дании (2000), «Стратегии природоохранного финансирования в Грузии, Молдове и Новгороде»; Всемирный банк (2000), «Обзор и стратегия для служб водоснабжения и канализации Азербайджана». Основные результаты этих исследований кратко изложены в Информационном документе, посвященном данному вопросу и подготовленном к Консультации министров в г. Алматы CCNM/ENV/EAP/MIN(2000)5.

- Децентрализация ответственности за предоставление услуг в сфере водного хозяйства и передача соответствующих полномочий национальных органов власти на местный уровень;
- Реорганизация водоканалов с предоставлением им автономии, управленческого потенциала и средств, обеспечивающих эффективность их деятельности по обслуживанию потребителей в сфере водоснабжения и канализации на основе оценки реальных потребностей и под строгим контролем со стороны органов государственной власти;
- Привлечение общественности к непосредственному участию в процессе реформ;
- Создание устойчивой финансовой базы водного хозяйства, обеспечивающей покрытие затрат на эксплуатацию и техническое обслуживание и осуществление необходимых инвестиций, с учетом интересов малообеспеченных и социально незащищенных слоев населения;
- Создание системы стимулов, способствующих эффективности использования воды потребителями и повышению эффективности работы водоканалов.

Цель данного документа состоит в том, чтобы дать целостное представление о тех реформах, которые необходимы в водном хозяйстве. Руководящие принципы предлагают пути перераспределения функций и полномочий различных заинтересованных сторон, что способствовало бы обеспечению надежного снабжения населения безопасной для здоровья питьевой водой и высокого качества канализационного обслуживания при минимальных затратах. Эти принципы следует рассматривать как набор взаимосвязанных рекомендаций, предусматривающих равновесие новых прав и обязанностей всех заинтересованных сторон, в том числе и водоканалов. Руководящие принципы разработаны для систем городского водного хозяйства; для применения в сельской местности они должны быть пересмотрены. В общем плане, реформы и городского водоснабжения и водоснабжения в сельских местностях должны стать частью системы управления водными ресурсами на основе бассейнов рек.

Руководящие принципы не являются в строгом смысле «правилами»; они предлагают общее направление осуществления реформ. Они отражают положительный опыт, накопленный в других странах мира, в том числе в странах Центральной и Восточной Европы. Эти принципы были разработаны при участии широкого круга лиц и организаций, включая основные заинтересованные стороны. Правительствам ННГ, донорам, МФУ, НПО, предприятиям частного сектора и другим заинтересованным сторонам предлагается учитывать настоящие принципы при осуществлении реформ городских служб водоснабжения и канализации.

Очевидно, что настоящие Руководящие принципы потребуют доработки и адаптации к конкретным условиям каждого ННГ. Процесс адаптации должен стать частью более широких реформ и учитывать существенные различия в финансовых возможностях и структуре городских служб водоснабжения и канализации в различных ННГ. В то же время ННГ обладают множеством общих черт, что может способствовать сотрудничеству и обмену опытом между ними при содействии СРГ по реализации ПДООС.

Ниже представлены Руководящие принципы:

## **I. КЛЮЧЕВЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ РЕФОРМЫ ВОДНОГО ХОЗЯЙСТВА**

### **1. Определение стратегических целей**

1. Основной стратегической целью реформы городского водного хозяйства должно стать обеспечение высокого качества услуг в сфере водоснабжения и канализации и их стабильного предоставления по минимальным ценам для населения. Эта цель должна быть реализована в национальных программах действий, устанавливающих реалистичные, поддающиеся количественному измерению и привязанные к определенным срокам плановые показатели по объему и качеству услуг, предоставляемых водоканалами.

2. Центральные органы власти должны способствовать организации открытого процесса разработки плановых показателей и стратегии по их осуществлению с привлечением государственных и неправительственных структур. Стратегии по достижению показателей должны определить первоочередные мероприятия, направленные на минимизацию отрицательного воздействия на здоровье населения, хозяйственную деятельность и состояние важнейших экосистем. В конечном счете, стратегии реформ городского водного хозяйства должны стать частью системы бассейнового управления водными ресурсами.

3. Необходимо разработать финансовые стратегии, в которых возможность достижения поставленных целей была бы подкреплена реалистичной оценкой потенциальных источников и объемов финансирования. В таких стратегиях должны быть четко определены меры, необходимые для того, чтобы объемы финансирования из различных источников (включая водоканалы) были достаточны для достижения согласованных целей.

4. Должны быть проведены социально-экономические исследования и анализ платежеспособности на уровне домохозяйств, с целью определить спрос на услуги более высокого качества в сфере водоснабжения и канализации и готовность различных групп населения оплачивать их по определенным тарифам; эти исследования должны учитывать потребности малообеспеченных и социально незащищенных слоев населения.

### **2. Организационные преобразования и уточнение роли отдельных институтов**

5. **Роль центральных органов государственной власти** состоит в создании структуры управления системой городского водоснабжения и канализации, которая позволит:

*Провести децентрализацию:*

- Осуществить процесс децентрализации путем передачи полномочий по предоставлению услуг водоснабжения и канализации муниципальным органам, одновременно избегая излишнего дробления функций;
- Создать нормативно-правовую, организационную и институционную базу для разумного и устойчивого финансирования на муниципальном уровне, включая эффективную систему планирования, надзора и контроля финансово-бюджетной деятельности на уровне муниципалитетов;

- Более четко определить юридический статус водоканалов, их взаимоотношения с местными органами власти и вопросы собственности на объекты инфраструктуры;
- Разработать механизм решения проблемы накопленной задолженности водоканалов.

*Обеспечить регулирование и надзор:*

- С учетом конкретных условий в различных странах рассмотреть возможность создания независимого национального регулирующего органа, в функции которого будет входить ограничение злоупотреблений водоканалами монопольным положением на рынке и/или ограждение их от излишнего политического давления. Для этого необходимо четко определить задачи регулирующей деятельности и предоставить соответствующие средства для их достижения;
- Решать вопросы, имеющие национальный и региональный характер, такие, как стандарты качества окружающей среды, очистки сточных вод и питьевой воды; создать правовую основу, способствующую инициативам в области управления водным хозяйством, выдвигаемым на межмуниципальном уровне;
- Создать нормативно-правовую базу для участия всех заинтересованных сторон в проведении реформ, в том числе с участием частного сектора и защиты прав потребителей;
- Создать общенациональную и региональные системы управления водных ресурсов многоцелевого использования, включая разработку принципов и процедур управления различными видами водных объектов и создание программы интеграции городских водных служб в комплексные системы бассейнового управления водными ресурсами;
- Обеспечить создание системы мониторинга за качеством воды; информация о ее работе должна быть доступна общественности.

*Разработать стратегию и оказывать техническую помощь:*

- Определить стратегию и основные задачи развития отрасли, включая инвестиционные стратегии и источники их финансирования; причем эти стратегии и программы должны обеспечивать равновесие между нуждами водоснабжения и канализации;
- Оказать содействие коммунальным службам и местным органам власти в таких областях, как укрепление кадрового потенциала, управление финансами и координация программ международной помощи;
- Содействовать осуществлению демонстрационных проектов, направленных на реорганизацию отдельных водоканалов; способствовать обнародованию их результатов и публиковать информацию о контрольных показателях эффективности работы водоканалов;
- Способствовать развитию рыночных отношений и стимулировать конкуренцию в сфере водоснабжения и канализации.

6. **Роль местных органов власти<sup>2</sup> и водоканалов** следует уточнить. Местные органы власти должны предоставить водоканалам статус автономных, действующих на коммерческой основе компаний, с правом выставления счетов потребителям и сбора платежей. Кроме того, местные

<sup>2</sup> Под «местными органами власти» подразумеваются соответствующие органы власти на региональном или муниципальном уровне.

органы власти должны укреплять свой потенциал с целью осуществления эффективного контроля за деятельностью коммунальных служб. Для этого потребуются:

*Передача водоканалам соответствующих полномочий на основе принципов «прозрачности»:*

- Функции по установлению и пересмотру тарифов следует постепенно передавать водоканалам, но под надзором местных органов власти или независимого регулирующего органа и при участии общественности;
- Право водоканалов распоряжаться своими основными фондами в течение длительного периода времени должно быть четко определено в соответствующих документах. В тех случаях, когда основные средства остаются в собственности государства, их следует передавать структурам самого низкого уровня власти, который, однако, должен быть не ниже уровня подчиненности поставщика услуг;
- Местные и центральные органы власти должны разработать механизм решения вопросов, связанных с задолженностью водоканалов, и устранить препятствия для привлечения ими инвестиционного капитала; в случае кредиторской задолженности возможны реструктуризация и списание долга органами государственной власти или ликвидация предприятий; решение вопроса о дебиторской задолженности может потребовать предоставления единовременных субсидий.

*Обеспечить регулирование и надзор:*

- Местные органы власти должны обеспечивать, чтобы водоканалы предоставляли отчетность о своей деятельности, например, при помощи контрактов, которые устанавливают плановые показатели по объему и качеству услуг, предоставляемых водоканалами, и уровень поддержки, предоставляемой местными органами власти. Такие контракты должны предусматривать систему стимулов и санкций для повышения экономической эффективности предоставления услуг и содержать требование о регулярном предоставлении водоканалами отчетов о ходе выполнения плановых показателей;
- Местные органы власти должны установить жесткие бюджетные рамки деятельности водоканалов и не предоставлять им какие-либо формы поддержки в дополнение к указанным в совместных договорах;
- В течение переходного периода (и впоследствии) водоканалы должны будут готовить тщательно обоснованные предложения о ставках тарифов и их структуре, принимая во внимание нижеизложенные рекомендации по тарифам.

*Разработка стратегии и участие частного сектора:*

- В ходе разработки стратегии реформ в водохозяйственной области местные органы власти и водоканалы должны рассмотреть возможность привлечения частных компаний-операторов к оказанию услуг в сфере водоснабжения и канализации. Выбор формы

такого участия должен соответствовать правительственной стратегии реформ и потенциалу органов власти;<sup>3</sup>

- При заключении контрактов с частными предприятиями коммунального обслуживания соответствующие государственные структуры должны прибегать к услугам опытных консультантов в области права, технологий и финансов, располагающих значительным международным опытом. Принятие решений о выборе частных компаний-поставщиков услуг должно основываться на результатах тендерных конкурсов. Отбор осуществляется в условиях открытости и «прозрачности», при соответствующем участии общественности;
- Водоканалы должны разработать и внедрить программу комплексного инвестиционного планирования, основанную на реалистичных оценках предполагаемых доходов и включающую затраты на техническое обслуживание, восстановление объектов инфраструктуры, а в конечном счете, и капиталовложения.

7. **Общественность** должна принимать непосредственное участие в процессе реформирования. Преобразование в сфере городского водного хозяйства переведет общественность, бывшую пассивным потребителем предоставляемых государством услуг, на роль покупателя этих услуг. Это потребует более широкого участия населения в принятии решений, касающихся качества и вида оказываемых услуг и связанных с этим финансовых обязательств. Государственные структуры и водоканалы должны обеспечить эффективное участие общественности в принятии решений при реформировании отрасли, предусматривая равный доступ малообеспеченных и социально незащищенных слоев населения к услугам по водоснабжению и канализации:

- Правительственные структуры должны разработать законодательную основу участия общественности в принятии основных решений, касающихся водоснабжения и канализации;
- Местные органы власти и водоканалы должны постоянно обеспечивать общественность информацией и возможностями участия в решении основных вопросов, относящихся к водоснабжению и канализации, в частности путем организации встреч с общественностью и привлечения ее к работе органов, принимающих соответствующие решения;
- Договоры между местными органами власти и водоканалами, которые устанавливают показатели по объему и качеству услуг, должны заключаться при участии и соблюдении интересов всех заинтересованных сторон, в первую очередь малообеспеченных и социально незащищенных слоев населения;
- Государство, а не водоканалы, должно нести ответственность за равное обеспечение малообеспеченных и социально незащищенных слоев населения услугами водоснабжения и канализации. В помощь этим группам населения следует ввести «прозрачные», целевые и действенные субсидии, учитывающие стоимость других коммунальных услуг и весь комплекс потребностей домашних хозяйств.

---

<sup>3</sup> Анализ различных вариантов и вопросов участия частного сектора в работе городских водохозяйственных служб приводится в информационном документе по данной теме, подготовленном к конференции в Алматы CCNM/ENV/EAP/MIN (2000)7.

### **3. Создание основы для финансовой устойчивости**

8. Для обеспечения финансовой устойчивости водоканалов необходимо осуществить следующие меры:

- С целью роста доходов необходимо увеличить охват и эффективность системы выставления счетов потребителям и сбора платежей; ввести действенные санкции за неуплату, вплоть до отключения в качестве крайней меры;
- Как можно быстрее прекратить использование неденежных форм расчетов (там, где такая практика существует);
- Обеспечить погашение задолженности организаций государственного сектора перед водоканалами и их ответственность за своевременную оплату текущих счетов; если им необходима финансовая поддержка, то ее следует предоставлять в форме «прозрачных» государственных субсидий;
- Заменить используемую в настоящее время формулу расчета тарифов «издержки плюс прибыль» методикой, которая бы стимулировала снижение затрат и обеспечивала приемлемый уровень рентабельности;
- Уменьшить существующий ныне значительный разрыв в тарифных ставках для домашних хозяйств, промышленных предприятий и других пользователей, что должно стимулировать более рациональное использование воды теми потребителями, которые в настоящее время получают перекрестные субсидии, и преодолеть нежелание оплачивать счета за воду среди тех пользователей, которые в настоящее время оплачивают соответствующие услуги по очень высоким тарифным ставкам;
- Внедрить «прозрачную» процедуру периодического пересмотра и корректировки тарифных ставок с учетом инфляции и при участии всех заинтересованных сторон;
- Разработать программу постепенного повышения уровня тарифных ставок, с тем чтобы платежи пользователей покрывали расходы по эксплуатации, техническому обслуживанию и восстановлению инфраструктуры, а в конечном счете, и затраты на капиталовложения. При этом следует в полной мере учитывать ограничения, связанные с платежеспособностью потребителей, а увеличение тарифов должно стать частью стратегии повышения уровня обслуживания, которая должна разрабатываться с участием всех заинтересованных сторон;
- Внедрить соответствующие международным стандартам системы бухгалтерского учета, на основе которых центральные органы власти должны рассчитывать ставки и объемы налогообложения.

### **4. Повышение эффективности использования ресурсов и снижение затрат**

9. Государственные органы должны создать такие организационные условия функционирования водоканалов, которые будут стимулировать эффективное использование воды и других ресурсов; эти условия должны поощрять водоканалы в разработке новых подходов к

повышению эффективности работы сетей и сооружений, что является одной из наиболее приоритетных задач.

10. Национальные стандарты, являющиеся более жесткими и связанные с большими затратами по сравнению с международно-признанными нормами, должны быть пересмотрены с целью снижения расходов, необходимых для их выполнения, до приемлемого уровня.

11. Необходимо внедрить новую культуру управления водоканалами, основанную на четком распределении обязанностей, стимулах к проявлению инициативы и улучшению показателей работы, а также на принципах строгой отчетности. Эти нововведения должны подкрепляться соответствующей структурой управления и оплаты труда, системой установления оплаты труда по достигнутым результатам и компьютеризированными информационными системами.

12. Политика в области управления персоналом должна включать соответствующие мероприятия по подготовке кадров и оптимизации штатного расписания при участии самих работников. К числу областей, где проблема укрепления кадрового потенциала стоит наиболее остро, относятся: бизнес-менеджмент, экономика, право, методы работы с клиентами, анализ потребностей и организация диалога и сотрудничества между водоканалами и общественностью. Пересмотр вузовских программ подготовки по инженерным специальностям также требует первоочередного внимания.

13. Необходимо разработать и осуществить на практике программу установки счетчиков, направленную на снижение потребления и потерь воды, уменьшение эксплуатационных расходов и улучшение сбора платежей; повышение эффективности и «прозрачности» измерения расхода воды в многоквартирных домах должно стать первым шагом к достижению конечной цели – установке счетчиков воды для индивидуальных пользователей; при этом расходы на установку счетчиков должны быть сопоставимы с экономическими выгодами от их использования.

14. Водоканалы должны разработать программы для потребителей по стимулированию более экономного использования воды, которые стали бы неотъемлемой частью мероприятий, направленных на повышение надежности и качества услуг по водоснабжению и канализации.

15. Ограниченные инвестиционные ресурсы должны быть сосредоточены на выполнении проектов в таких областях, как:

- Снижение эксплуатационных расходов за счет осуществления инвестиционных проектов с высокой окупаемостью (например, в сфере управления спросом, устранения протечек и энергосбережения).
- Повышение безопасности и надежности водоснабжения, прежде всего с точки зрения охраны здоровья населения.
- Поддержание и восстановление ключевых объектов инфраструктуры сбора и очистки сточных вод, прежде всего в целях охраны здоровья населения.

## II. ПОСЛЕДОВАТЕЛЬНОСТЬ РЕФОРМ

16. Стратегические программы реформ служб водоснабжения и канализации должны включать описание последовательности мероприятий, причем приоритетом должны пользоваться те из них, от реализации которых зависят последующие действия. Такие программы должны составляться с учетом более широких реформ в экономической, политической и социальной сферах, являясь их неотъемлемой частью. Поскольку некоторые мероприятия потребуют изменения законодательной базы и других действий, связанных с большими затратами времени, их реализация должна быть начата как можно быстрее или ускорена, если такие действия уже осуществляются. К числу приоритетных мероприятий относятся:

- Организация процесса разработки и реализации стратегии, открытого для широкой общественности и всех заинтересованных сторон;
- Децентрализация полномочий и их передача на местный уровень;
- Создание автономных водоканалов и, в случае необходимости, независимого регулирующего органа;
- Заключение договоров между местными органами власти и водоканалами об объеме и качестве предоставляемых услуг, которые первоначально должны быть нацелены на повышение качества обслуживания за счет мер, не требующих больших затрат;
- Повышение финансовой стабильности водоканалов путем пересмотра тарифных ставок и процедур сбора платежей, а также решения вопросов задолженности.