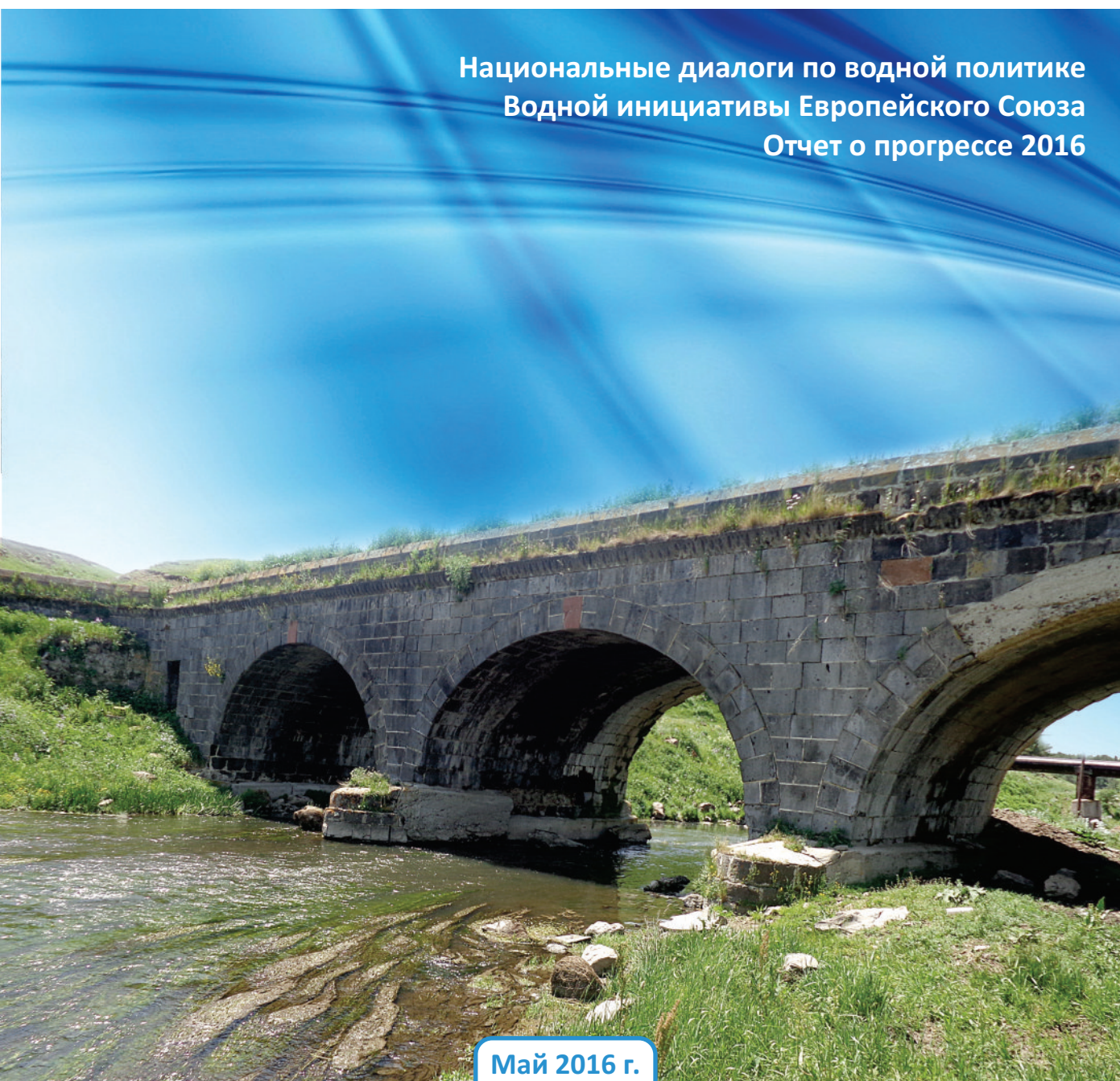


Осуществление принципа бассейнового управления

в Восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии

Национальные диалоги по водной политике
Водной инициативы Европейского Союза
Отчет о прогрессе 2016



Май 2016 г.





**Авторские права © 2016 Европейская экономическая комиссия Организации
Объединенных Наций и Организация экономического сотрудничества и развития**

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

ПРАВОВАЯ ОГОВОРКА

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



КОНТАКТНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

Конвенция по охране и использованию
трансграничных водотоков
и международных озер

Европейская экономическая комиссия
Организации Объединенных Наций

Дворец Наций
CH - 1211 Женева 10, Швейцария
Тел.: + 41 22 917 1193
Факс: + 41 22 917 0107
Эл. адрес: water.convention@unece.org
Интернет: www.unece.org/env/water/npd

Организация экономического
сотрудничества и развития

2 ул. Андре-Паскаль
75775 Париж, Седекс 16, Франция
Тел.: + 33 1 4524 9294
Факс: + 33 1 4430 6183
Эл. адрес: water-mpd@oecd.org
Интернет: www.oecd.org/env/outreach/npd-water-eecca.htm

СОДЕРЖАНИЕ

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ	iv
ПРЕДИСЛОВИЕ	1
ВСТУПЛЕНИЕ	2
АРМЕНИЯ	4
АЗЕРБАЙДЖАН	5
БЕЛАРУСЬ	6
ГРУЗИЯ	7
КАЗАХСТАН	8
КЫРГЫЗСТАН	9
РЕСПУБЛИКА МОЛДОВА	10
ТАДЖИКИСТАН	11
ТУРКМЕНИСТАН	12
УКРАИНА	13
УЗБЕКИСТАН	14
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	15

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

АБР	Азиатский банк развития
АВП	Ассоциация водопользователей
АМР США	Агентство США по международному развитию
БВА	Бассейновая водная администрация
БУВР	Бассейновое управление водных ресурсов
БО	Бассейновый округ
БОУ	Бассейновый орган управления
БУИС	Бассейновое управление ирригационных систем
ВИЕС	Водная инициатива Европейского Союза
ВРД	Водная рамочная директива
ЕИСП	Европейский инструмент соседства и партнерства
ЕС	Европейский Союз
ЭК ООН	Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций
ИУВР	Интегрированное управление водными ресурсами
НВС	Национальный водный совет
НДВП	Национальные диалоги по водной политике
НПО	Неправительственная организация
ПРВС	Программа реформы водного сектора
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
ПУРБ	План управления речным бассейном
ШАРС	Швейцарское Агентство по развитию и сотрудничеству
ЯАМС	Японское агентство международного сотрудничества

ПРЕДИСЛОВИЕ

За последнее десятилетие Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН) совместно работали для поддержки реформ водного сектора в Восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии, сотрудничая с рядом стран-членов Европейского Союза (ЕС) и международными организациями. Водная инициатива ЕС (ВИЕС) является основным инструментом данного сотрудничества, а Национальные диалоги по водной политике (НДВП) ВИЕС оказались эффективными платформами для вовлечения широкого круга заинтересованных сторон в разработке национальных водных политик.

Управление водными ресурсами в рамках гидрографических границ бассейнов является одним из основных принципов ИУВР. В то время как все страны региона Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии используют принципы ИУВР, бассейновое управление применяется не во всех странах. Страны, которые создали законодательную базу для перехода от административно-территориального к бассейновому принципу управления водными ресурсами, сталкиваются со многими вызовами во время осуществления.

Этот отчет представляет обзор осуществления принципа бассейнового управления в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. Данная обзорная оценка является своевременным начинанием, учитывая, что осенью 2016 г. начнется новая 4-летняя фаза Водной инициативы ЕС в шести странах Восточного соседства. В рамках нового проекта ВИЕС+ для Восточного партнерства, ОЭСР и ЕЭК ООН будут тесно сотрудничать с консорциумом, состоящим из стран-членов ЕС для поддержки Армении, Азербайджана, Беларуси, Грузии, Республики Молдова и Украины в осуществлении принципа бассейнового управления.



Марко Кайнер

Директор отдела по окружающей среде,
Европейская экономическая комиссия
Организации Объединенных Наций



Куми Китамори

Руководитель отдела «зеленого» роста
и глобальных связей,
Природоохранный директорат,
Организация экономического
сотрудничества и развития

ВВЕДЕНИЕ

Целью этого отчета является обзор практики осуществления принципа бассейнового управления в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. Он является продолжением обзора, подготовленного в начале 2014 г. ЕЭК ООН и ОЭСР, где описывалось общее состояние дел с осуществлением принципов интегрированного управления водными ресурсами (ИУВР). Всего два года спустя после предыдущего исследования бассейновое управление было выбрано как специальная тема для последующего отчета, поскольку оно является одним из ключевых принципов ИУВР. Кроме того, достижения стран в области бассейнового управления, вероятно, более видимы и лучше измеримы за сравнительно короткий период времени.

Реки и другие водные объекты часто пересекают административные или национальные границы. Осуществление принципа бассейнового управления и вовлечение заинтересованных сторон позволяет должным образом учитывать природные характеристики водных ресурсов и способствует их эффективному управлению, одновременно преодолевая сложные координационные трудности между разными административными органами. Данный отчет включает краткие национальные обзоры разных аспектов бассейнового управления, такие как законодательство, разработка планов управления речных бассейнов (ПУРБ) и функционирование бассейновых советов.

Отчет составлен в рамках проекта по поддержке Водной инициативы Европейского Союза (ЕС) в Восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии, финансируемого Европейской комиссией и осуществляемого ЕЭК ООН и ОЭСР. В рамках проекта в 10 странах региона проводятся или планируется проведение НДВП, которые предоставляют площадку для процессов участия в целях разработки национальных водных политик в целевых странах.

Отчет охватывает следующие 11 стран: Армения, Азербайджан, Беларусь, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Республика Молдова, Таджикистан, Туркменистан, Украина и Узбекистан. Заключение данного отчета основаны, главным образом, на результатах опросников, заполненных экспертами по воде и окружающей среде в этих странах. Публикацию составили **Пеэп Мардисте** и **Ваагн Тоноян**.

1 ЕЭК ООН и ОЭСР, 2014 г. "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". Нью-Йорк и Женева, 2014 г. 23 стр. (см. <http://www.unece.org/index.php?id=35306>).



АРМЕНИЯ

Несмотря на то, что Армения имеет достаточное количество водных ресурсов, эти ресурсы неравномерно распределены по территории страны и во времени. Поэтому эффективное управление водными ресурсами, включая применение подходов Водной рамочной директивы ЕС, играет ключевую роль в социально-экономическом развитии Армении. Требование внедрения принципа бассейнового управления включено в Водный кодекс Республики Армения, который был принят 4 июня 2002 г. В числе других вопросов, кодекс также включает идею интегрированного управления водными ресурсами, разработки бассейновых планов управления, а также предусматривает создание органов бассейнового управления. С момента принятия Водного кодекса было разработано и принято множество постановлений и иных подзаконных актов, служащих руководством для осуществления бассейнового принципа.

В декабре 2004 г. Правительство Республики Армения приняло Постановление N 1749-N, которое определяет границы территорий управления водными бассейнами (бассейновые округа). В настоящее время Армения разделена на 6 бассейновых округов, которые охватывают 14 гидрологических речных бассейнов страны: Ахурянский, Араратский, Разданский, Северный, Севанский и Южный.

Водный кодекс Армении, Закон «Об основных положениях национальной водной политики» и Закон «О национальной водной программе» предусматривают необходимость разработки планов управления речными бассейнами (ПУРБ), а также их последующее принятие постановлением Правительства.

ПУРБ для Араратского бассейнового округа и Южного бассейнового округа были официально приняты Постановлениями Правительства Республики Армения в марте и мае 2016 г. соответственно, и началось их выполнение. Также инициирована процедура официального принятия ПУРБ для Ахурянского бассейнового округа, и ожидается официальное принятие плана до конца 2016 г. Четвертый ПУРБ для Северного водного бассейна находится в ранней стадии подготовки. Несмотря на наличие основательной законодательной базы для создания и функционирования бассейнового принципа, проблематичным является финансирование надлежащего осуществления планов.

Согласно требованиям статьи 11 Водного кодекса Республики Армения, 10 января 2003 г. Премьер-министр Армении принял Постановление «О создании бассейновых органов управления (БОУ)». Эти организации ответственны за разработку и выполнение ПУРБ. В августе 2004 г. Министр охраны природы издал указ, одобряющий уставы для всех БОУ, а также определяющий их функции и создающий административные и управленческие механизмы для каждого БОУ. Несмотря на то, что процесс принятия ПУРБ только начинается, все 6 БОУ страны работают с 2004 г. и будут иметь ключевую роль в выполнении ПУРБ.

Водное законодательство Армении не требует создания общественных бассейновых советов. В 2003-2004 гг. в рамках проекта Агентства США по международному развитию (АМР США) «Управление водными ресурсами Южного Кавказа» был создан бассейновый совет для речного бассейна Дебед, который, однако, после завершения проекта АМР США в 2005 г., перестал функционировать из-за отсутствия финансирования. В настоящий момент в Армении нет общественных бассейновых советов.

АЗЕРБАЙДЖАН

Азербайджан - страна с недостаточными водными ресурсами. Доступные водные ресурсы в среднем составляют 1,000 м³ в год на душу населения. Более 2/3 поверхностных водных ресурсов Азербайджана берут начало в соседних странах вверх по течению, и часто качество воды является поводом для беспокойства. В дополнение к этому, водные ресурсы страны неравномерно распределены. Апшеронская и Кура-Аразская низменности являются самыми бедными регионами страны в смысле доступности воды, где речной сток во время вегетационного сезона составляет всего 10-20% годового речного стока.

Ключевые принципы водной политики представлены в Водном кодексе, принятом 26 декабря 1997 г. Водный кодекс Азербайджана конкретно не требует внедрения принципа бассейнового управления. Однако статья 16 кодекса указывает на бассейновый подход как на один из основных принципов использования и охраны водных объектов. В то же время не приводится других ссылок на бассейновый принцип или на практическое выполнение этого подхода. Для преодоления отсутствия структурного документа, направляющего водную политику, был инициирован процесс разработки национальной водной стратегии. Одним из основных принципов предварительной версии стратегии является принцип внедрения бассейнового подхода и положение о начале разработке ПУРБ. В настоящий момент проект стратегии обсуждается в соответствующих ключевых министерствах.

Несмотря на то, что на данный момент в Азербайджане нет формальных требований о разработке ПУРБ, в последние годы с помощью международных организаций были разработаны проекты планов для следующих речных бассейнов: Алазани-Ганых и Центральная Кура (подбассейны Гянджачай, Шамкирчай, Товузчай и Агстафачай). Так как эти планы все еще являются проектами и официально не приняты, они не осуществляются.

Поскольку водные ресурсы в Азербайджане управляются на основе административно-территориального принципа, до сих пор не созданы бассейновые организации. Также не создан ни один общественный бассейновый совет. В 2003-2004 гг. в рамках проекта АМР США «Управление водными ресурсами Южного Кавказа» был создан бассейновый совет для речного бассейна Алазани-Ганых. Однако, с 2005 г., когда завершился проект АМР США, этот бассейновый совет не функционирует.



БЕЛАРУСЬ

Республика Беларусь имеет достаточное количество водных ресурсов для удовлетворения своих текущих и будущих потребительских нужд. Реки бассейна Черного моря (Днепр, Сож, Припять) и Балтийского моря (Западная Двина, Виля, Западный Буг) собирают в среднем 55% и 45% аккумулированного речного стока, соответственно.

Водный кодекс Республики Беларусь был принят в 1998 г. и не включал бассейновый принцип. Новый Водный кодекс, принятый 30 апреля 2014 г., вводит бассейновое планирование как один из основных принципов. Глава 17 Водной стратегии (принятой 11 августа 2011 г.) включает положения о постепенном внедрении бассейнового принципа в управлении водными ресурсами страны. Стратегия и Водный кодекс также предусматривают шаги по гармонизации принципов управления водными ресурсами с принципами Водной рамочной директивы ЕС. Улучшение экологического статуса сформулировано как основная цель нового Водного кодекса, в связи с чем должны применяться гидробиологические, гидрохимические и гидроморфологические индикаторы.

Статья 15 Водного кодекса определяет следующие основные речные бассейны в стране: Днепр, Западная Двина, Западный Буг, Неман и Припять. Та же статья требует от Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды разрабатывать ПУРБ на период 5-10 лет. ПУРБ должны быть одобрены совместными решениями соответствующих региональных исполнительных комитетов тех территорий, в водосборном бассейне которых находятся соответствующие реки.

В настоящий момент два ПУРБ находятся в процессе разработки: для бассейна Днепра и для бассейна Западного Буга. Оба плана находятся в процессе официального принятия и ожидается, что осуществление этих планов начнется в конце 2016 г.

В Беларуси бассейновые органы управления пока не созданы. Территориальные органы Министерства природных ресурсов и окружающей среды осуществляют управление водными ресурсами, в то время как разрешения на водопользование выдаются на центральном, правительственном уровне.

Статья 19 Водного кодекса требует создание бассейновых советов. Это должны быть консультативные советы со своими секретариатами в составе территориальных органов Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь. На данный момент создан только Днепровский бассейновый совет. Совет включает 15 представителей государственных агентств, водопользователей, а также представителей гражданского общества и научных институтов, которые номинируются Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды.

ГРУЗИЯ

Договор об ассоциации, подписанный между Грузией и Европейским Союзом 30 августа 2014 г., включает положения об аппроксимации национального законодательства в водном секторе с принципами и подходами Водной рамочной директивы ЕС. Среди многих тем, договор также включает идентификацию бассейновых округов, разработку ПУРБ и консультации с общественностью об этих планах.

Действующий на сегодняшний день закон «О воде» был принят в 2000 г. и не включает бассейновый принцип. В рамках Национального диалога по политике в сфере интегрированного управления водными ресурсами с помощью Европейской экономической комиссии ООН (ЕЭК ООН) был разработан новый Водный кодекс, который соответствует принципам Водной рамочной директивы ЕС, включая бассейновый принцип. Ожидается, что новый закон будет принят до конца 2016 г. Статьи 26 и 33 проекта закона предусматривают, что Министерство окружающей среды и природных ресурсов Республики Грузия должно представить установленные границы бассейновых округов и проекты разработанных ПУРБ Правительству для формального одобрения. Принимая во внимание также требования Договора об ассоциации, ожидается, что эта работа закончится в течение 1-2 лет.

На сегодняшний день разработаны проекты ПУРБ для трех бассейнов Грузии (Храми, Алазани, Арагви), и в процессе разработки находится ПУРБ для речного бассейна Чорохи-Аджарисцхали. Ни один из планов до сих пор официально не принят. На данный момент разрабатываются подзаконные акты для создания процедуры принятия ПУРБ.

Несмотря на требования Договора об ассоциации о назначении компетентных органов, в Грузии до сих пор не созданы БОУ, а управление водными ресурсами все еще осуществляется на центральном уровне.

В статье 26 проекта Водного кодекса говорится об общественных бассейновых советах. Статья предусматривает, что каждый ПУРБ, до представления на одобрение Правительства, должен быть обсужден консультативным-координационным советом, который создан, основываясь на бассейновом принципе. Консультативный-координационный совет управления бассейном будет иметь роль совещательного органа при Министерстве, а положения о членах и деятельности совета утверждаются Министерством охраны окружающей среды и природных ресурсов Грузии. На данный момент в Грузии нет общественных бассейновых советов. В 2003-2004 гг. в рамках проекта АМР США «Управление водными ресурсами Южного Кавказа» были созданы бассейновые советы для речных бассейнов Алазани и Храми, которые, однако, после завершения проекта АМР США в 2005 г. перестали функционировать из-за отсутствия финансирования.

КАЗАХСТАН

Водный кодекс Республики Казахстан, принятый 9 июля 2003 г., включает требование внедрить бассейновый принцип управления в стране. Согласно статье 33 Водного кодекса, структура управления в области использования и охраны водных ресурсов разделяется на следующие уровни: межгосударственный, государственный, бассейновый и территориальный. Статья 34 кодекса упоминает бассейновое управление как один из основных принципов управления водными ресурсами.

Казахстан не имеет формальных законодательных требований для разработки ПУРБ. С целью выполнения требований Водного кодекса, 10 февраля 2004 г. Правительство приняло Постановление N 159 «О правилах разработки и утверждения генеральных и бассейновых схем комплексного использования и охраны водных ресурсов и водохозяйственных балансов».

ПУРБ в Казахстане разрабатываются в форме схем комплексного использования и охраны водных ресурсов. Эти планы разрабатываются для долгосрочного (10-15 лет) периода, и включают рекомендации о мерах для достижения поставленных целей и задач для данного речного бассейна. Такие планы разработаны для всех основных речных бассейнов Казахстана, которые были формально приняты Министерством сельского хозяйства в период 2003-2009 гг. Но несмотря на то, что эти планы приняты, их осуществление задерживается.

Департаменты бассейнового управления созданы для всех 8 основных бассейнов Казахстана и размещены на территориях соответствующих бассейнов. Эти департаменты активно работают и, помимо других обязанностей, ответственны за ИУВР в гидрологическом бассейне в контексте принципа водосборного бассейна, как предусмотрено статьей 40 Водного кодекса.

Статья 43 Водного кодекса Казахстана также предусматривает создание бассейновых советов, как совещательных органов, в соответствующих бассейнах. К концу 2006г., с помощью проекта ПРООН «Национальный план ИУВР и водосбережения для Казахстана», были созданы бассейновые советы во всех основных 8 речных бассейнах страны. Согласно статье 43 кодекса, общественные бассейновые советы возглавляются руководителем соответствующего бассейнового управления, и состоят из руководителей органов публичной власти областей, руководителей территориальных органов министерств и ведомств и представителей водопользователей. Руководитель соответствующего бассейнового управления может также включить в состав бассейнового совета представителей общественных организаций и их ассоциаций. Согласно Водному кодексу, встречи бассейновых советов должны организовываться не реже, чем один раз в год. Основным источником финансирования деятельности бассейновых советов является государственный бюджет. Однако в последние годы государственный бюджет не предоставляет финансы, и заседания бассейновых советов проводятся нерегулярно.

КЫРГЫЗСТАН

Статья 5 Водного кодекса Кыргызской Республики, принятого в 2005 г., предусматривает требование внедрить в водном секторе принцип бассейнового управления. Однако, этот принцип не выполняется и управление водными ресурсами до сих пор основывается на административно-территориальных принципах. Ожидается, что модели осуществления бассейнового принципа будут более подробно определены в Национальной водной стратегии, которая еще находится в стадии разработки.

Процесс делимитации бассейнов уже начался, однако окончательное решение еще не принято. 28 февраля 2013 г. была проведена первая встреча Национального водного совета, под председательством Премьер-министра. Во время встречи были обсуждены вопросы по определению границ основных речных бассейнов. Так имелись некоторые замечания и предложения, было решено отложить окончательное решение до следующей встречи Национального водного совета, которая по состоянию на середину 2016 г. еще не состоялась. В то же время, составлен проект Постановления об определении границ основных речных бассейнов и модельных положений о бассейновом управлении водных ресурсов, которое пока не принято.

Требование о разработке ПУРБ предусмотрено в статье 20 Водного кодекса. Эти планы должны быть разработаны бассейновым советом для 5-летнего цикла, и потом одобрены Национальным водным советом. На сегодняшний день в Кыргызстане разработано два проекта ПУРБ. В рамках проекта «Улучшение управления водными ресурсами», финансируемого Всемирным банком, в 2009 г. был разработан ПУРБ для речного бассейна Талас, а в 2011 г. ПУРБ для речного бассейна Кугарт (на территории бассейнового округа Кара-Дарья). Однако ни один из этих планов официально не принят, а их осуществление остается сильно ограниченным. В настоящее время разрабатывается проект ПУРБ для речного бассейна Чу с помощью ЕЭК ООН в рамках Национального диалога по политике (НДВП) и Водной инициативы Европейского Союза (ВИЕС). Ожидается, что недавно начавшийся проект Всемирного банка «Управление национальными водными ресурсами» разработает ПУРБ для всех речных бассейнов Кыргызстана.

Статья 5 Водного кодекса Кыргызстана предусматривает создание бассейновой водной администрации (БВА), отвечающей за управление водных ресурсов бассейнов в соответствии с положениями Кодекса. Так как БВА еще не созданы, полномочия управления водными ресурсами переданы бассейновым и региональным органам Департамента водного хозяйства – организациям, которые действуют по административно-территориальному принципу.

Статья 10 Водного кодекса Кыргызстана предусматривает создание бассейновых советов как совещательных и консультативных органов при БВА. Так как БВА еще формально не созданы, в настоящее время бассейновые советы созданы при бассейновых органах Департамента водного хозяйства. Несмотря на требование Водного кодекса о созыве встреч бассейновых советов не реже, чем один раз в году, эти встречи проводятся нерегулярно из-за недостаточного финансирования.

РЕСПУБЛИКА МОЛДОВА

Закон «О воде» Республики Молдова, принятый 23 ноября 2011 г. и вступивший в силу с 2013 г., включает положения о сближении национального законодательства с принципами и подходами Рамочной водной директивы ЕС. Тот же закон указывает на требование внедрить принцип бассейнового управления. Статья 5 закона определяет следующие гидрографические бассейны как бассейновые округа страны: Днестровский, Дунайско-Прутский и Черноморский.

Формальное требование о разработке ПУРБ выделено в Постановлении Правительства N 866 от 1 ноября 2013 г. «Об утверждении процедур разработки и пересмотра планов управления бассейновых округов». Границы речных бассейнов и подбассейнов определены и нанесены на карту Постановлением Правительства N 775 от 4 октября, 2013 г. «О границах речных бассейнов и подбассейнов». На данный момент разработано два проекта ПУРБ: в 2015 г. для Днестровского бассейнового округа и в 2016 г. для Прутского речного бассейна. Ожидается, что ПУРБ для Днестровского бассейнового округа будет официально принят решением Правительства Республики Молдова в 2016 г. До официального принятия планов они не осуществляются.

Статья 9 закона «О воде» требует создание административных органов по управлению водными ресурсами (бассейновый орган управления), основные функции и деятельность которых должны быть определены Правительством. В настоящее время водное агентство «Apele Moldovei» действует на всей территории страны, и ожидается, что в 2016 г. будут созданы 2 бассейновых органа управления, которые будут ответственны за следующие бассейновые округа: 1) Днестровский, который будет базироваться в Кишиневе, и 2) Дунайско-Прутский и Черноморский, который будет базироваться в Унгенах.

Статья 10 закона «О воде» обязывает Правительство создать Бассейновые комитеты (Советы) по каждому бассейновому округу, как консультативные органы. Комитеты должны включать представителей центрального и местного государственного управления, подбассейновых комитетов, объединений водопользователей, гражданского общества и научного сообщества. На данный момент создан один Комитет бассейнового округа, который состоит из водопользователей (10% представителей), органов местного самоуправления (5%), бассейнового органа управления (5%), представителей гражданского общества и неправительственных организаций (15%) и других представителей (65%). Однако Комитеты бассейновых округов не получают стабильного финансирования и встречаются 1-2 раза в году, в зависимости от наличия финансирования.



ТАДЖИКИСТАН

Основная часть территории Таджикистана горная, с многочисленными потоками и реками, имеющими ледниковое питание и берущими начало в Памирских и Алайских горных хребтах. Таджикистан забирает примерно 20% объема воды, которая формируется в стране, а остальное течет вниз по течению в Туркменистан и Узбекистан. Тем не менее, устойчивое управление водными ресурсами становится все более важным, из-за планов расширить гидроэнергетику, развивать оросительные системы и из-за угрозы изменения климата.

Принципы управления водными ресурсами в Таджикистане приведены в Водном кодексе, который вступил в силу в 2000 г. Законодательная база для перехода от административно-территориального к бассейновому принципу управления была создана с изменениями в Водном кодексе в апреле 2012 г. В декабре 2015 г. Правительство Республики Таджикистан приняло Постановление «О Программе реформы водного сектора (ПРВС) на 2016-2025 годы», которая наряду с другими вопросами устанавливает следующие шаги для перехода к бассейновому подходу. Целью ПРВС является создание структуры для перехода к управлению водными ресурсами на основе гидрографических границ (бассейновый принцип). Ожидается, что нынешняя система управления на основе административных границ будет заменена в 2020 г.

На данный момент управление водными ресурсами проводится на основе территориально-административных границ, и не существует формального решения об определении границ речных бассейнов. Согласно ПРВС на 2016-2025 годы, Таджикистан будет разделен на четыре бассейновых округа: Сырдарья (включая подбассейн Зерафшан), Кафирниган (включая подбассейн Каратаг), а также бассейны рек Пянджа и Вахша в речной системе Амударья. Последние два бассейновых округа расположены в одном и том же речном бассейне.

Так как переход к бассейновому подходу управления водными ресурсами является комплексным и дорогостоящим делом, ПРВС предусматривает поэтапный процесс. Введение бассейнового планирования ожидается в 2016-2017 гг. В настоящее время выполняется проект, финансируемый Швейцарским агентством по развитию и сотрудничеству, который готовит методологию для разработки ПУРБ для бассейна Сырдарья, который в последующем будет использован как модель при разработке планов для других речных бассейнов. Ожидается, что разработка ПУРБ в Таджикистане, которая классифицируется как страна с низким уровнем доходов, обойдется примерно в 1 миллион евро в целом и будет финансироваться международными донорами. Согласно предварительному плану, будут вовлечены следующие доноры: Азиатский банк развития (бассейн Пянджа), Европейский Союз (подбассейн Зерафшана), Японское агентство международного сотрудничества (бассейн Вахша), Швейцарское агентство по развитию и сотрудничеству (бассейна Сырдарья) и Всемирный банк (бассейн Кафирнигана).

В Таджикистане не существует БОУ или бассейновых советов, и как промежуточный шаг к созданию бассейновых администраций, в период 2016-2018 гг. планируется создание и содержание рабочих групп на бассейновом уровне с помощью доноров. Также планируется создание бассейновых советов. Ожидается, что Правительство начнет финансирование бассейновых организаций с 2019 г. и далее.

ТУРКМЕНИСТАН

Так как большая часть Туркменистана - аридная равнина, где орошаемое сельское хозяйство является важным сектором экономики, основная часть водных объектов страны это искусственные каналы. Системы каналов с малыми реками формируют гидрографические системы, границы которых часто совпадают с административными границами. Самый большой и, конечно, самый главный водный объект это Каракумский канал длиной в 1300 км, который пересекает многочисленные административные территории и в последние 50 лет уже управляется согласно границам его бассейна.

Кодекс «О воде», принятый 1 ноября 2004 г., является основным законом регулирующим водный сектор Туркменистана. Однако, в рамках национального диалога по политике Водной инициативы ЕС, ЕЭК ООН поддерживал разработку проекта нового Водного кодекса, который может быть принят позднее в 2016 г.

Как требуется действующим кодексом «О воде» 2004 г., управление водными ресурсами ведется на основе схем комплексного использования и охраны водных ресурсов. Эти схемы определяют основные водохозяйственные и водоохранные мероприятия по сохранению водного фонда, направленные на удовлетворение перспективных потребностей в воде населения и отраслей экономики, обеспечение наиболее эффективного и рационального использования вод, а также для охраны вод и предупреждения их отрицательного воздействия. Несмотря на то, что схемы комплексного использования и охраны вод могут считаться первым шагом для внедрения подхода бассейнового управления, они не включают социального и экономического анализа в контексте рационального использования воды, а также не предоставляют основу для собственной организационной структуры для бассейнового управления.

В исследовании проводимом ЕЭК ООН в 2013г.², было предложено создать 8 бассейнов или бассейновых округов для Туркменистана: округ бассейна Лебапского участка реки Амударьи, округ бассейна Дашогузского участка реки Амударьи, бассейн Мургаба, бассейн Теджена, бассейн Атрека, бассейн Ахала, округ бассейна Каракумского канала, и округ бассейна Каспийского моря. Однако пока неясно, будет ли новый Водный кодекс, который возможно будет принят в конце 2016 г., предусматривать полный переход на принцип бассейнового управления.

В Туркменистане не существует бассейновых организаций управления или общественных бассейновых советов. Проект нового Водного кодекса, который сейчас обсуждается в Парламенте, предусматривает усиление бассейнового принципа. Что еще существеннее, институциональная структура должна быть усовершенствована так, чтобы нынешние территориальные водные административные организации, ответственные за управление маленькими реками и каналами, могли бы начинать выполнять функции речных бассейновых организаций. Еще неясно, предусмотрит ли новый Водный кодекс создание бассейновых советов.

2 «Предложения по осуществлению концепции управления речными бассейнами в Туркменистане», см. <http://www.unece.org/index.php?id=35045>

УКРАИНА

Украина может быть разделена на следующие семь основных речных бассейнов, которые все впадают в Черное море, кроме Западного Буга, который впадает в Балтийское море: бассейн Днестра (покрывающий 65% страны), бассейн Дуная (7%), прибрежный бассейн, охватывающий все малые реки непосредственно впадающие в Азовское море и Черное море (7%), бассейн реки Северский Донец (4%), бассейн Южного Буга (3%), которая считается внутренним бассейном, и бассейн Западного Буга (2%).

Украина имеет официальную государственную политику аппроксимации с Водной рамочной директивой ЕС, включая разработку ПУРБ, сопоставимых с ВРД. Так, 17 сентября 2014 г. Кабинет министров Украины принял Постановление N 847-р «План мероприятий по выполнению договора об ассоциации между Украиной и Европейским Союзом на период 2014-2017 гг.». Согласно этому Постановлению, Украина разработает и одобрит положения о ПУРБ и методологию для разработки этих планов, а также разработает ПУРБ для основных речных бассейнов страны.

Водный кодекс Украины предусматривает внедрение принципа бассейнового управления в управлении водными ресурсами страны. Однако, до сих пор не существует официального решения в Украине об определении границ речных бассейнов или бассейновых округов, поэтому управление водными ресурсами в Украине все еще основывается на административно-территориальном делении страны.

Несмотря на то, что в Украине не существует законодательного требования разрабатывать ПУРБ, Украина взяла такие обязательства при подписании договора об ассоциации. В 2014 г. с помощью Шведского Агентства международного сотрудничества и развития, был разработан проект ПУРБ для речного бассейна Южный Буг (Черноморский бассейновый округ), который однако еще не утвержден. В настоящий момент в процессе разработки находятся 3 ПУРБ для следующих речных бассейнов: Тиса, Прут (Дунайский бассейновый округ) и Верхний Днепр (Черноморской бассейновый округ).

В Украине создано 9 бассейновых управлений водных ресурсов (БУВР). Эти БУВР подчинены Государственному агентству водных ресурсов Украины, но имеют ограниченные полномочия в управлении водными ресурсами в их соответствующих бассейнах, так как разрешения на водопользование в Украине выдаются областными государственными администрациями.

В Украине также существуют общественные бассейновые советы. Создание бассейновых советов направлено на поддержку деятельности БУВР в процессе разработки ПУРБ и формировании программы мероприятий в основных речных бассейнах страны. Советы сначала были созданы с помощью международных проектов, после чего инициативу на себя взяли БУВР и Государственное агентство водных ресурсов Украины.

Функционирование этих советов основано на договорах между регионами, но не существует правовой базы для бассейновых советов. Эти советы встречаются 1-2 раза в году, в основном с финансовой помощью международных проектов. В некоторых случаях предоставляется очень ограниченное финансирование БУВР или местными властями.

УЗБЕКИСТАН

Еще с советских времен орошаемое сельское хозяйство является основным водопользователем Узбекистана, а ирригационные каналы играют ключевую роль в системе управления водными ресурсами Узбекистана. Исторически, применялась региональная и областная административная система управления водными ресурсами. В 2003 г. Правительство приняло Постановление N 320, которым создало основу для перехода от административно-территориального подхода к системе бассейнового управления водными ресурсами. Новая система создала 10 бассейновых управлений ирригационных систем (БУИС), а также 50 управлений ирригационных систем (УИС). БУИС являются региональными органами в составе Министерства сельского и водного хозяйства. Основными функциями БУИС являются управление целенаправленного и рационального использования водных ресурсов, осуществление интегрированной политики по техническому управлению водными ресурсами, обеспечение бесперебойного и своевременного снабжения водой водопользователей, обеспечение рационального управления водными ресурсами в бассейне и обеспечение достоверного измерения водопользования.

Одновременно, с 2003 г. ускорился процесс создания Ассоциаций водопользователей (АВП) и Управлений магистральных каналов (УМК), с целью обеспечения справедливого доступа воды для разных водопользователей. На сегодняшний день действуют более 1500 АВП.

До сих пор не существует закона, который бы формально определил границы речных бассейнов или бассейновых округов Узбекистана. Несмотря на то, что Узбекистан не имеет правового требования разрабатывать ПУРБ, в 2013 г. с помощью ПРООН был разработан проект плана интегрированного управления водными ресурсами и водосбережения для бассейна реки Зарафшан.

Водное законодательство Узбекистана не требует создания общественных бассейновых советов, и в настоящий момент в стране нет общественных бассейновых советов.



ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Недостатки в бассейновом управлении и планировании являются одной из проявляющихся ключевых проблем для интегрированного управления водными ресурсами (ИУВР) в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. Несмотря на разные инициативы и многолетние усилия поддержки международного донорского сообщества, страны региона сталкиваются со многими вызовами, такие как правовые и законодательные недостатки, нехватка финансирования, недостаточные возможности и способности, а также управление водными ресурсами на центральном уровне с ограниченными связями с ПУРБ.

Бассейновое управление является одним из основных принципов в управлении водными ресурсами в Армении, Беларуси, Казахстане, Кыргызстане, Молдове, Таджикистане и Узбекистане. Проекты Водных кодексов, законов и стратегий, включающих формальные требования внедрения принципов бассейнового управления, находятся в процессе разработки и официального утверждения (ожидаемые в 2016 г.) в Азербайджане, Грузии, Туркменистане и Украине. Однако, несмотря на вышеуказанное, в большинстве стран региона управление водными ресурсами все еще осуществляется на основе территориально-административного принципа. До сих пор, границы бассейновых округов и/или речных бассейнов официально определены только в Армении, Беларуси и Молдове.

В последнем десятилетии большинство стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии разработали планы управления речными бассейнами (ПУРБ), в основном с помощью международных доноров. Однако, прогресс в официальном утверждении, осуществлении и стабильном национальном финансировании планов незначительный. До сих пор только 2 ПУРБ, соответствующие принципам ВРД, было официально принято Постановлением Правительства Армении в 2016 г. Министерство сельского хозяйства Казахстана приняло Схемы комплексного использования и охраны водных ресурсов для всех основных рек страны, которые в некотором смысле могут считаться ПУРБ. Ожидается, что к концу 2016 г. официально будут утверждены следующие планы, согласующиеся с ВРД: Ахурянский БО (Армения), бассейн Днестра и бассейн Западного Буга (Беларусь), и Днестровский БО (Молдова). Все ПУРБ нуждаются в ощутимом улучшении экономического анализа, для того, чтобы обеспечить финансирование Правительства.

Осуществление проектов ПУРБ кажется проблематичным, учитывая проблемы финансирования и отсутствие Бассейновых органов управления (БОУ) во многих странах региона. Так, до сих пор БОУ созданы только в Армении, Казахстане и Украине. Молдова находится в процессе разделения единого водного агентства на две БОУ. Даже в вышеупомянутых четырех странах БОУ имеют ограниченные возможности и в некоторых случаях ограниченные функции управления водными ресурсами (например, в Украине) и нуждаются в наращивании потенциала и институциональном усилении для полноценного осуществления ПУРБ в соответствующих речных бассейнах.

Только в Беларуси, Казахстане, Кыргызстане и Молдове водное законодательство включает положения о создании бассейновых советов как консультативных или совещательных органов. Однако, в регионе создано всего несколько общественных бассейновых советов, которые к сожалению, из-за отсутствия стабильного финансирования, встречаются нерегулярно.

Сводная таблица индикаторов, показывающих прогресс во внедрении принципа бассейнового управления
в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии

	Армения	Азербайджан	Беларусь	Грузия	Казахстан	Кыргызстан	Молдова	Таджикистан	Туркменистан	Украина	Узбекистан
Наличие законодательной базы для внедрения принципа бассейнового управления	Да	Ожидается в 2016 г.	Да	Ожидается в 2016 г.	Да	Да	Да	Да	Ожидается в 2016 г.	Ожидается в 2016 г.	Да
Официальное определение границ речных бассейнов или бассейновых округов	Да	Нет	Да	Нет	Нет	Нет	Да	Нет	Нет	Нет	Нет
Формальное требование о разработке планов управления речными бассейнами	Да	Нет	Да	Нет	Да	Да	Да	Нет	Нет	Нет	Нет
Разработка планов управления речными бассейнами (ПУРБ)	Разработано 4 ПУРБ	Разработано 2 ПУРБ	Разработано 2 ПУРБ	Разработано 3 ПУРБ, 1 в процессе	Да ³	Разработано 2 ПУРБ, 1 в процессе	Разработано 2 ПУРБ	Нет	Нет	Разработано 1 ПУРБ, 3 в процессе	Разработано 1 ПУРБ
Официальное утверждение планов управления речными бассейнами (ПУРБ)	Приняты 2, к концу 2016 г. ожидается еще 1	Нет	К концу 2016 г. ожидается утвердить 2 ПУРБ	Нет	Нет	Нет	К концу 2016 г. ожидается утвердить 1 ПУРБ	Нет	Нет	Нет	Нет
Осуществление ПУРБ	Началось для 2 ПУРБ	Нет	Нет	Нет	Ограниченное	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет
Правовое требование о создании Бассейновых органов управления (БОУ)	Да	Нет	Нет	Нет	Да	Да	Да	Нет	Нет	Нет	Нет
Создание БОУ и укомплектование штатов	Да	Нет	Нет	Нет	Да	Нет	Ожидается в 2016 г.	Нет	Нет	Да	Нет
Правовое требование о создании общественного бассейнового совета	Нет	Нет	Да	Нет	Да	Да	Да	Нет	Нет	Нет	Нет
Создание общественных бассейновых советов	Нет	Нет	Был создан 1 совет	Нет	Да	Да	Был создан 1 совет	Нет	Нет	Да	Нет
Регулярные встречи общественных бассейновых советов	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет

Осуществление принципа бассейнового управления в Восточной Европе, на Кавказе и в Центральной Азии

Национальные диалоги по водной политике Водной инициативы Европейского Союза Отчет о прогрессе 2016

Начало Водной инициативе Европейского Союза было положено на Всемирном саммите по устойчивому развитию в Йоханнесбурге в 2002 г. Инициатива опирается на партнёрский подход в работе с национальными правительствами, донорами, предприятиями водного сектора, неправительственными организациями и другими заинтересованными сторонами. С помощью Национальных диалогов по водной политике (НДВП) 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 НДВП в области интегрированного управления водными ресурсами (ИУВР). Организация экономического сотрудничества и развития является стратегическим партнером НДВП по водоснабжению и водоотведению, а также по экономическим и финансовым аспектам управления водными ресурсами.

Данный отчет представляет обзор осуществления принципа бассейнового управления в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. Он является продолжением сравнительного отчета, подготовленного ЕЭК ООН и ОЭСР в начале 2014 г., в котором описывалось общее состояние дел с осуществлением принципов ИУВР.