

С.Р. Ибатуллин, Т.К. Карлиханов

**Организационная структура и правовая база
управления трансграничными водными ресурсами
в Центральной Азии**

ИК МФСА

Необходимость достижения интеграции управления водными ресурсами на бассейновом уровне была полностью осознана до обретения независимости. Хотя централизованная система вододеления федеральным правительством (бывшее Министерство водного хозяйства СССР) осуществлялось на основе консультаций с правительствами пяти республик, анализ дефицита воды в 1974-75г.г. и особенно в 1982 году показал, что экологически приемлемая и количественно жестко контролируемая водоподача невозможна без единой водохозяйственной организации для всего бассейна. Такая бассейновая организация могла бы управлять водными ресурсами в реке в соответствии с правилами и графиком, согласованными среди республик и утвержденными Минводхозом. Структура организации была утверждена в 1986 году, и в результате были созданы две Бассейновые водохозяйственные организации - БВО "Амударья" со штаб-квартирой в Ургенче и БВО "Сырдарья" - в Ташкенте. По государственному Постановлению № 1110 все головные водохозяйственные сооружения на реках и основных притоках с расходом более 10 м³/сек были переданы в ведение БВО.

Финансирование БВО осуществлялось Минводхозом из федерального бюджета на эксплуатацию, поддержание, восстановление и развитие. Порядок работы БВО был следующий. На основе прогнозов, подготавливаемых гидрометеослужбами Центральной Азии, БВО дважды в год (в марте для вегетационного периода и в сентябре для невегетационного периода) представлял Минводхозу годовой план, уже согласованный с республиками, о водных попусках из водохранилищ и водоподаче в каждый водохозяйственный район в бассейне. Доля воды для каждой республики устанавливалась в соответствии с вододелием, которое было утверждено Госпланом СССР на основе "Схем" для обеих рек. Эти ежегодные планы, в которых самый важный компонент затрагивал объем запаса воды в главных водохранилищах многолетнего регулирования (Токтогул, Андижан, Чарвак, Нурек), утверждались заместителем министра МВХ СССР. Ежегодная работа БВО организовывалась на основе этого плана. За счет бюджета Советского Союза началась работа по восстановлению и модернизации водозаборных сооружений на магистральных каналах, в частности проект развития АСУ бассейна реки Сырдарья.

В наследие от советской эпохи мы получили два подхода к водodelению: пропорционально орошаемой площади или пропорционально спросу, определенному для каждой культуры и каждой области. В зависимости от гидрологических прогнозов, БВО могло уменьшить или увеличить лимиты для каждой страны до 10%. Они не контролировали качество воды и не отвечали за водопользование в каждой стране. Водоподача в Аральское море и Приаралье базировалась на принципе “все, что осталось”.

Новый период взаимоотношений после обретения независимости

После обретения независимости возникла необходимость в создании механизма регионального сотрудничества в организации и поддержании управления водными ресурсами. На основе принципа равных прав и обязательств за рациональное водопользование, принятых в 1992 году, был подписан ряд соглашений, документов и решений, которые регулируют сотрудничество в сфере совместного управления, охраны и использования водных ресурсов.

Первое межгосударственное соглашение (1992) относилось к созданию Межгосударственной Координационной Водохозяйственной Комиссии (МКВК), которая приняла на себя ответственность за совместное управление водными ресурсами. МКВК была создана пятью Центрально-Азиатскими государствами в соответствии с “Соглашением о сотрудничестве в сфере совместного управления водными ресурсами из межгосударственных водных источников”, подписанным в Алматы 18 февраля 1992 года, и Решением глав государств от 23 марта 1993 года, подтвердившим это Соглашение. МКВК состоит из руководителей водохозяйственных организаций каждого государства-учредителя. Место проведения каждого заседания и председатель определяются согласно очередности по соглашению, достигнутому на предшествующем заседании МКВК. Повестка дня определяется на предшествующем заседании, и исполнительные органы МКВК (БВО, НИЦ МКВК, Секретариат) подготавливают материалы по повестке дня. На заседаниях рассматриваются текущие вопросы, связанные с водodelением и водопользованием, а также перспективные вопросы.

МКВК в основном приняла эстафету в управлении водными ресурсами обоих бассейнов непосредственно от бывшего МВХ СССР, но с соответствующими изменениями, которые отразили образование пяти новых независимых государств:

- МКВК как комиссия имеет пять членов, назначаемых правительствами. Они обладают равными правами и обязанностями. Они собираются раз в квартал для достижения решения по всем вопросам, связанным с их работами и полномочиями.
- Два БВО были преобразованы в исполнительные органы МКВК - таким же образом, как часть САНИИРИ превратилась в Научно-

информационный центр (НИЦ) МКВК, действующий в качестве “мыслящего” органа комиссии.

- Все вопросы для заседаний МКВК, в соответствии с повесткой дня, должны подготавливаться исполнительными органами и распространяться среди членов за 20 дней до каждого заседания - это позволяет подготовить замечания и мнения от каждой страны.
- Каждый член МКВК представляет интересы своего государства на основе определенной сферы ответственности и полномочий, которые даны ему его правительством.
- Принципы водodelения, которые имели место в советский период, сохранились для ежегодного планирования, пока не будут разработаны и утверждены новые региональная и национальные стратегии управления водными ресурсами.

В соответствии с мандатом МКВК, к ее основным функциям относятся:

а) Разработка и реализация ежегодных лимитов потребления для каждого государства по главным водным источникам, режима работы крупных водохранилищ; управление водodelением в условиях реальной водообеспеченности и водно-экономической ситуации; установка ежегодного объема водоснабжения в дельтах рек и Аральском море, а также санитарных попусков на реках и каналах; эксплуатация, поддержание и содержание водозаборных сооружений на реках, которые контролируются БВО.

б) определение общей политики управления водными ресурсами, развитие ее главных направлений с учетом интересов населения и экономики государств-учредителей; рациональное использование водных ресурсов, их сохранение, и программы по увеличению водообеспеченности бассейна;

в) разработка рекомендаций для правительств по развитию общей ценовой политики и компенсации вероятных потерь, связанных с совместным использованием водных ресурсов, а также правовой базы водопользования;

г) координирование выполнения крупных проектов и совместного использования существующего потенциала водных ресурсов;

д) создание единой информационной базы по использованию водных ресурсов, мониторинг орошаемых земель, обеспечение общего экологического мониторинга;

е) координация совместных исследований по научно-техническому обеспечению решения региональных водохозяйственных проблем и подготовка мастер планов;

ж) содействие в развитии сотрудничества по внедрению водосберегающих технологий, а также методов и техники орошения, обеспечивающих улучшение ирригационных систем и водопользования;

з) развитие совместных программ по повышению осведомленности и предотвращению чрезвычайных ситуаций и природных катастроф.

Позже (в 1993 году) с расширением Программы бассейна Аральского моря (ПБАМ) были созданы две новые организации: Межгосударственный Совет по Аральскому морю (МГСА) для координации программы и Международный Фонд спасения Аральского моря (МФСА) для аккумуляции финансов и управления ими. В 1997 году была проведена следующая реструктуризация существующих межгосударственных организаций:

- МГСА и МФСА были объединены и преобразованы в новый МФСА, руководство которого передается каждые два года Президенту одного из пяти государств;
- был создан Исполнительный комитет МФСА (ИК МФСА) для обеспечения общего руководства программой Аральского моря.

Основными задачами Исполнительного комитета МФСА являются:

- обеспечение практической реализации решений Глав государств по решению Аральской проблемы;
- реализация соответствующих проектов и программ по бассейну Аральского моря;
- координация работы филиалов, расположенных на территории государств-учредителей;
- содействие работе МКВК;
- расширение взаимодействия с международными организациями, странами-донорами, экологическими и другими фондами для улучшения работ по решению экологических проблем;
- накопление финансовых средств и распределение их по работам;
- подготовка и составление документов и заседаний правления МФСА, а также конференций и встреч глав государств по проблемам Аральского моря.

Рисунок 1 представляет существующую структуру региональных организаций по управлению водными ресурсами.

К полномочиям БВО относятся:

- обеспечение своевременного и гарантированного водораспределения всем водопользователям в соответствии с установленными МКВК лимитами на водозабор из трансграничных источников. Контроль за сбросами в дельты и Аральское море в соответствии с установленными объемами, а также

оперативный контроль за сработкой, наполнением межгосударственных водохранилищ и качеством воды;

- разработка планов забора воды головными водозаборными сооружениями, режимов работы водохранилищ и их каскада, подготовка и координация с МКВК лимитов для всех водопотребителей в бассейнах Амударьи и Сырдарьи;
- создание автоматических систем контроля за управлением водными ресурсами в бассейнах Амударьи и Сырдарьи, организация замеров воды на главных водозаборных сооружениях и их оборудование необходимыми приборами;
- выполнение и мониторинг вместе с гидрометеослужбами измерений на граничных точках для обеспечения точного учета трансграничного речного стока с целью соблюдения водodelения;
- реализация комплексной реконструкции и технической эксплуатации гидросооружений, головных водозаборных сооружений, межреспубликанских каналов, автоматических систем контроля;
- выполнение функций по проведению научных исследований, проектированию, строительству новых водохозяйственных сооружений и реконструкции существующих сооружений, которые находятся в ведении БВО.

НИЦ МКВК отвечает за подготовку всех технических, организационных, финансовых, правовых предложений в тесном сотрудничестве с министерствами и членами МКВК. Эти предложения рассматриваются для улучшения общей работы по водопользованию и экологической устойчивости, они принимаются на заседании МКВК и направляются на рассмотрение МФСА.

Кроме того, НИЦ осуществляет информационное обеспечение организаций МКВК, международный обмен, подготовку и выполнение технических и научных программ регионального значения, управляет региональной базой данных и обновляет ее, издает бюллетени, труды МКВК, а также организует работы по функционированию Тренингового центра МКВК. НИЦ МКВК выполняет все подготовительные работы по повестке дня очередных заседаний МКВК.

Политический уровень решения в этой иерархии принадлежит Правлению МФСА. Наиболее важные вопросы могут решаться только на заседании глав государств и затем они рекомендуются/утверждаются для МФСА.

В результате распределение обязательств между региональными организациями происходит следующим образом, что было подтверждено Соглашением между главами государств от 9 апреля 1999 года:

- **Правление Международного Фонда Аральского моря (Правление МФСА)**, представленное заместителями премьер-министров пяти государств - является высшим политическим уровнем принятия решений

и заключительного утверждения их перед (если необходимо) главами государств;

- **Исполнительный Комитет МФСА** - постоянный орган, включающий по 2 представителя от каждого государства и выполняющий все работы для осуществления решений, принятых Правлением МФСА, через национальные отделения МФСА. Кроме того, ИК МФСА от имени Правления может организовывать Агентства или ПМЦУ для выполнения различных проектов (международных или донорских);
- **Межгосударственная Координационная Водохозяйственная Комиссия (МКВК)** - самый высокий уровень управления трансграничными водными ресурсами, водodelения, водного мониторинга, водопользования и предварительной оценки предложений для улучшения и изменения организационных, технических, финансовых, экологических подходов и решений, связанных с водными ресурсами на межгосударственном уровне. БВО, НИЦ МКВК и Секретариат являются исполнительными органами этой Комиссии.

Недостатки настоящей системы регионального управления водными ресурсами

Соглашение от 18 марта 1992г., которое явилось основной вехой в организации регионального водохозяйственного сотрудничества между государствами, основано на принципах, установленных в советское время. Новые условия после обретения независимости характеризуются переоценкой приоритетов и целей, слабой экономикой, включая отсутствие прежних размеров федеральной поддержки водохозяйственной инфраструктуры, и воздействием трудного перехода всех государств к рыночной экономике (с различной скоростью этой реструктуризации в странах). Эти факторы являются решающими и требуют осмысливания новой ситуации и выработки нескольких новых принципов для управления водными ресурсами, эксплуатации и поддержания.

Прежние правила управления водой, основанные на приоритете орошаемого земледелия, не соответствуют приоритету государств, расположенных в зоне формирования стока (Кыргызская Республика и Таджикистан), который состоит в использовании воды как основного источника выработки энергии. Это создает конфликт интересов между странами, расположенными выше и ниже по течению. Попытки разрешить его на основе бартера энергии между странами (т.е. давать топливо из расположенных ниже стран в обмен на оросительную воду в расположенные выше страны) не были успешными из-за отсутствия жестких бартерных условий. Иногда, как, например, в прошлом году (2000г.), много времени занимают длительные переговоры между государствами.

Хотя в целом МКВК и БВО выходили с достоинством из всех сложных ситуаций с водоподачей и водообеспечением, даже в маловодные годы избегая

конфликтов, но полнота и порядок управления, особо имея в виду будущее ожесточение лимитов, явно недостаточны. Несколько гидросооружений, включая водохранилища и участки трансграничных рек, до сих пор не переданы в ведение БВО. Это должно быть выполнено для обеспечения рационального водопользования и обеспечения притока в Аральское море. БВО не контролируют графики и объемы изъятия подземных вод и сброса возвратных вод, не управляют качеством поверхностных, возвратных и подземных вод. Охраняемые зоны трансграничных рек не были определены и официально переданы в ведение БВО. БВО и их органы не имеют современного оборудования для получения и обработки данных, надежных систем связи на большие расстояния, оборудования для автоматического управления, современных моделей комплексного водопользования.

Методы вододеления, унаследованные от советской эпохи, не учитывают возможных изменений в приоритетах бывших республик, которые стали независимыми государствами. Как мы показывали выше, все государства имеют определенные резервы и потребности в воде и земле, резко дифференцированные на основе текущих, и особенно будущих, проблем, связанных с обеспечением показателей на душу населения. Кыргызская Республика и Таджикистан считают, что в советские времена развитие орошения у них было ограничено, и им необходимо выполнить переоценку их будущей доли водных ресурсов. Страны, расположенные ниже по течению хотят, чтобы учитывались экологические ограничения и особенно качество воды в среднем и нижнем течении рек. Помимо этого, есть вероятность роста спроса на воду в Афганистане (после стабилизации ситуации в стране), что приведет к новому запросу о пересмотре вододеления.

Отсутствуют строгие финансовые обязательства у государств в совместном управлении и развитии водных ресурсов. Хотя операционный бюджет утверждается каждый год решением МКВК до начала финансового года, только Туркменистан и Узбекистан полностью выполняют свои обязательства по эксплуатационным требованиям и ремонтным работам. Что касается научно-исследовательских работ, только Узбекистан полностью выполнил свои обязательства с небольшим вкладом со стороны остальных государств. Попытки привлечь средства на финансирование реконструкции и развития встретили отказ со стороны всех финансовых органов государств. В результате только небольшая часть требуемых работ по реконструкции для Гидрометслужб на трансграничных реках и одного головного сооружения в БВО выполнены.

Созданная вертикаль: МКВК-Минсельводхозы практически сформировала старую отраслевую систему управления водой с теми же старыми «командными методами», несовместимыми с широкими аспектами участия общественности. Система управления водой смогла избежать положения «закрытой системы», но благосостояние миллионов жителей зависит от результатов ее работы, которая должна быть более прозрачной!

Существующий статус и региональная структура управления водными ресурсами в ЦА

История развития

Проблемы рационального управления водными ресурсами и их использования в бассейне Аральского моря возникли еще в 70-80-х годах прошлого столетия. Создание единой системы АСУ в бассейнах Амударьи и Сырдарьи позволило в последующем делегировать определенные функции управления и распределения воды бассейновым водохозяйственным организациям БВО «Амударья», БВО «Сырдарья» и БВО «Зердолводхоз». Это дало определенный эффект и очевидные выгоды. Во-первых, был наведен элементарный порядок в

учете и контроле использования водных ресурсов. Во-вторых, снизился процент неучтенных непроизводительных потерь воды как в реке, так и в межреспубликанских каналах. Система управления стала более гибкой, устраивала все стороны и обеспечила достижение определенного взаимопонимания и доверия в отношениях между государствами региона. Доля воды для каждой республики устанавливалась в соответствии с квотами вододеления, которые были утверждены Госпланом СССР на основе генеральных планов. В основу оценки эффективности водораспределения был положен критерий - *минимум суммарного дефицита воды в бассейне* и, следовательно, *минимум ущерба от недоподачи воды народному хозяйству*. В зависимости от гидрологических прогнозов, БВО могла уменьшить или увеличить лимиты на воду для каждой страны до 10%. Однако она не отвечала за качество воды и водопользование в каждой стране. На практике водоподача в Аральское море и Приаралье базировалась на принципе «все, что осталось».

Региональная структура управления

Как уже говорилось выше, с обретением независимости пятью государствами Центральной Азии было начато усовершенствование и развитие региональной структуры управления межгосударственными водными ресурсами в бассейне Аральского моря. Первым этапом целенаправленных согласованных действий стран Центральной Азии стало образование в 1992 г. (г. Алматы) Межгосударственной координационной водохозяйственной комиссии (МКВК) с двумя исполнительными органами - БВО «Амударья» и БВО «Сырдарья».

Кзылординская встреча глав пяти Центральноазиатских государств (26 марта 1993 г.) положила начало созданию организационно правовой структуры управления. МКВК как бы приняла эстафету в управлении водными ресурсами обоих бассейнов непосредственно от бывшего МВХ СССР. Были утверждены Уставы БВО, разработаны и утверждены Положение о МКВК, другие основополагающие документы. Главным результатом Кзылординской встречи стало принятие решения об образовании на паритетной основе

Межгосударственного совета по проблемам Аральского моря (МГСА) с постоянно действующим Исполнительным комитетом (ИК) и утверждение принципов вододеления по «существующему водопользованию», принятому генеральными планами. Кроме того, при МГСА были образованы Комиссия по устойчивому развитию (МКУР) и МКВК, принято Положение о Международном фонде спасения Арала. На Ташкентском форуме (13 июля 1993 г.) главами пяти государств были утверждены положения о Межгосударственном совете глав государств по проблемам бассейна Аральского моря, который осуществляет свои функции через ИК и межгосударственные комиссии (МКВК, МКУР). В январе 1994 г. на Нукусской встрече глав государств ЦА была принята Программа бассейна Аральского моря (ПБАМ) Всемирного банка. В первую фазу программы (ПБАМ-1) входила реализация пакета программ в сфере охраны окружающей среды бассейна Аральского моря, включая: создание региональной системы мониторинга водных ресурсов и ее использование в Приаралье; выработка принципов улучшения качества воды и ограничение всех видов загрязнения; реализация межгосударственных программ «Чистая вода» и «Здоровье»; проведение исследований и осуществление мер по оздоровлению обстановки в зоне формирования стока; оснащение техническими средствами водохозяйственных объединений «Сырдарья» и «Амударья».

Вторая фаза ПБАМ, определившая приоритеты развития региона на период до 2010 г., была одобрена главами государств на Международном водном форуме в г. Душанбе в августе 2003 г.

Основные направления деятельности ПБАМ-2 включают:

- разработку согласованных механизмов комплексного управления водными ресурсами бассейна Аральского моря; реабилитацию водохозяйственных объектов и улучшение использования водно-земельных ресурсов;
- совершенствование систем мониторинга окружающей среды и реализацию Программы борьбы со стихийными бедствиями;
- укрепление материально-технической и правовой базы межгосударственных организаций;
- разработку блока проектов по решению социальных проблем региона и рациональному потреблению воды в отраслях экономики стран ЦА; реализацию программ природоохранных мероприятий в зоне формирования стока, в том числе по санитарно-экологическому оздоровлению населенных пунктов и природных экосистем и др.;
- разработку Концепции по устойчивому развитию в бассейне Аральского моря;
- содействие реализации Региональной программы действий по борьбе с опустыниванием;

- развитие водно-болотных угодий в низовьях рек Амударья и Сырдарья; рационализацию использования минерализованных коллекторно-дренажных вод.

Международный фонд Аральского моря (МФСА) был учрежден в качестве головной организации для координации выполнения ПБАМ, привлечения внимания мировой общественности к экологической катастрофе, вызванной снижением уровня Аральского моря, и мобилизации средств для решения проблем прибрежных земель, обозначенных как зона бедствия. Хотя на раннем этапе своего существования МФСА был относительно динамичным учреждением частично вследствие прямой поддержки международного сообщества (ЕС-ТАСИС, ПРООН, Всемирного банка и др.), начиная с середины 1999 г. его деятельность на региональном уровне значительно ухудшилась, что также совпало со снижением международной финансовой помощи. Однако главы государств ЦА предприняли усилия по реорганизации и возрождению МФСА и его Исполнительного комитета (ИК МФСА), которые продолжили работу по реализации проектов ПБАМ.

В новую структуру МФСА вошли МКВК, МКУР и их подразделения. Согласно этой схеме, членами правления МФСА являются заместители премьер-министров пяти государств. Возглавляет Исполнительный комитет МФСА (ИК МФСА) постоянный председатель. МКВК – коллегиальный орган, ответственный за управление трансграничными водными ресурсами, вододеление, водный мониторинг и поддержку мер, связанных с водными ресурсами на межгосударственном уровне. Его деятельность способствует принятию согласованных пятью странами-участницами решений и снижению вероятности конфликтов. МКУР координирует природоохранную политику, направленную на достижение устойчивого развития, и ответственен за разработку и реализацию национальных стратегий и программ для выполнения поставленных задач по устойчивому природопользованию и охране окружающей среды. Научно-информационные центры обеспечивают научно-информационную, аналитическую и метрологическую поддержку соответствующих структур, способствуют наращиванию потенциала и повышению осведомленности всех заинтересованных сторон, обмену между ними информацией. Создание новой структуры МФСА играет положительную роль в плане того, что организации МФСА являются юридическими лицами, имеют статус международных организаций. Это полностью распространяется также на МКВК и его исполнительные органы, отвечающие за управление водными ресурсами бассейна.

Проведенные преобразования можно оценить как шаг вперед по укреплению и совершенствованию организационно-правовой базы МКВК и его организаций.



Рис. 1. Структура Международного фонда спасения Арала (МФСА)

В настоящее время по поручению Глав государств, принятому на Алматинском саммите 28 апреля 2009 года, разрабатывается третья фаза - ПБАМ-3 на 2011-2015 гг.

Основные направления ПБАМ-3:

1. Комплексное использование водных ресурсов с учетом интересов всех государств региона
2. Экологическое
3. Социально-экономическое
4. Совершенствование институционально-правовых механизмов