

Крутов Анатолий Николаевич

Программа бассейна Аральского моря. История и перспективы.

1. Резюме

Главы государств-учредителей Международного фонда спасения Аральского моря поручили Исполнительному комитету Международного фонда спасения Аральского моря подготовить новую Программу работ направленную на преодоление последствий экологического кризиса разразившегося в конце 20 столетия вокруг Аральского моря. Цель разработки документа – ознакомить все заинтересованные стороны, включая лиц принимающих решения, представителей международных финансовых институтов, международных агентств, оказывающих помощь развивающимся странам, специалистов и широкую общественность с предложениями стран Центральной Азии, направленными на преодоление кризиса Аральского моря с тем, чтобы мобилизовать необходимые ресурсы для выполнения предлагаемых проектов.

Бассейн Аральского моря представляет собой огромную территорию – 2,2 млн. квадратных километров, включающую разнообразные географические и климатические условия – от высокогорных плато и высочайших горных вершин до крупнейших пустынь, от зон вечной мерзлоты и крупнейших ледников до цветущих долин и оазисов. В бассейне Аральского моря проживает более 40 миллионов человек. А крупнейшие реки бассейна орошают более 8 миллионов гектаров плодородных земель. С точки зрения климатических, природных и человеческих ресурсов Центральная Азия является одним из наиболее богатых регионов планеты.

С другой стороны, бассейн Аральского моря, расположенный в центре Азиатского континента является сосредоточием проблем, с которыми сталкивается или столкнется уже в ближайшее время все человечество. Эти проблемы связаны с наличием и использованием водных ресурсов, в особенности для стран Центральной Азии, поскольку экономика этих стран традиционно базируется на сельскохозяйственном производстве, которое невозможно без применения орошения. Вода для Центральной Азии является ключевым элементом развития. Общий объем располагаемых водных ресурсов бассейна Аральского моря составляет около 120 кубических километров. При этом около 90% из этого стока используется для целей орошения.

Сельское хозяйство обеспечивает рабочие места для быстро растущего населения, но, с другой, растущие водозаборы из источников создают проблемы. Эти проблемы в первую очередь связаны с эффективностью использования водных ресурсов, а также с резким сокращением акватории Аральского моря, сокращением биоразнообразия, солее-пыле переносом с осушенного дна моря, потерей пастбищных угодий, рыбного хозяйства и водно-болотных угодий, а также потерей средств к существованию для 3,5 миллионов людей, живущих вокруг Аральского моря.

За последние 10 лет было предпринято несколько попыток изучить и понять природу проблем, с которыми столкнулись страны Центральной Азии и предложить пути их решения. Были предложены и реализованы инвестиционные проекты и в результате получены весомые практические результаты. Однако следует отметить, что при определенных условиях достижения в рамках этих проектов могли бы быть более значительными.

Главы государств-учредителей, в качестве первоочередной задачи для Исполнительного комитета МФСА, выдвинули необходимость разработки Программы действий по оказанию помощи странам бассейна Аральского моря на период 2011-2015 годы, основной целью которой должно стать улучшение социально-экономической и экологической обстановки на основе применения принципов интегрированного управления водными ресурсами и с учетом необходимости выработки взаимоприемлемого механизма по комплексному использованию водных ресурсов и охране окружающей среды в Центральной Азии с учетом интересов всех государств региона.

Руководствуясь решениями Глав государств, ИК МФСА с особой тщательностью подошел к разработке проекта ПБАМ. В ходе подготовки проекта были проведены широкие обсуждения как на стадии выработки приоритетных направлений деятельности в рамках Программы, так и подготовки проектных предложений. Работа национальных экспертов была организована по четырем направлениям сформулированным Главами государств в их совместном Заявлении от 28 апреля 2009 г, а именно:

- Комплексное использование водных ресурсов с учетом интересов всех государств региона
- Экологическое
- Социально-экономическое
- Совершенствование институционально-правовых механизмов

Одновременно ИК МФСА налаживает тесное взаимодействие с потенциальными донорами с целью уточнить информацию о финансируемых проектах, а также о их намерениях подготовить и финансировать новые проекты, которые отвечают приоритетным направлениям деятельности и выработанным критериям.

Проведенная аналитическая работа по изучению поступивших проектных предложений, а также информации о финансируемых донорами и предполагаемых проектах, которые доноры намереваются подготовить и финансировать, позволила подготовить проектные предложения которые соответствуют:

- направлениям деятельности, указанным в Решении Глав государств,
- целям и задачам ПБАМ,
- направлениям деятельности доноров.

В результате в проект Программы были включены предложения, вносящие существенный вклад в решение стоящих проблем, в частности, в проект настоящей Программы включены предложения, реализация которых позволит:

- усовершенствовать и укрепить правовые основы сотрудничества;
- внедрить принципы интегрированного управления водными ресурсами на национальном, бассейновом и региональном уровнях;
- улучшить координацию между странами региона в их действиях, направленных на охрану окружающей среды и совершенствование управления водными ресурсами;

- повысить готовность стран региона к совместным действиям, направленным на адаптацию к изменениям климата;
- укрепить взаимодействие и координацию сотрудничества с донорами.

В случае успешного выполнения предложенных проектов можно ожидать, что будут:

- созданы условия прозрачного и взаимовыгодного регионального диалога и сотрудничества, а также организован диалог между секторами на уровне правительств стран и подготовлен проект долгосрочного Соглашения по урегулированию межгосударственных водных отношений;
- сближены позиций стран по наиболее важным вопросам регионального сотрудничества, в том числе, таким как оценка ситуации, понимание причин возникновения проблем и нахождение взаимоприемлемых способов их решения;
- уточнены позиции стран по вопросам управления, использования и охраны водных ресурсов;
- усовершенствованы организационные механизмы и договорно-правовая база регионального сотрудничества по управлению водными ресурсами;
- найдены взаимовыгодные и взаимоприемлемые условия совместного управления, использования и охраны водных ресурсов с учетом интересов всех стран Центральной Азии;
- созданы условия для сотрудничества в выработке взаимоприемлемых подходов к решению проблемы управления, использования и охраны водных ресурсов;
- оказана помощь странам в снижении риска природных катастроф, в том числе за счет укрепления регионального сотрудничества, повышения готовности к стихийным бедствиям, а также реагирования на них;
- внедрены принципы ИУВР на местном, национальном и трансграничном уровнях и улучшено управление водными ресурсами, которое приведет, в том числе, к повышению благосостояния, повышению обеспеченности населения питьевой водой высокого качества и улучшению ситуации с санитарией и здоровьем;
- уточнены риски и уровни уязвимости водохозяйственной инфраструктуры вследствие изменений климата и разработана стратегия адаптации в сфере использования водных ресурсов в ключевых отраслях экономики, особенно в гидроэнергетике и сельском хозяйстве;
- созданы условия для свободного обмена мнениями по наиболее животрепещущим проблемам, в том числе укрепление связей между заинтересованными сторонами на различных уровнях, включая соответствующие министерства и ведомства, научное и культурное сообщество, общественность;
- повышено качество гидрометеорологического обслуживания для погодо-зависимых секторов экономики стран Центральной Азии;
- гармонизированы параметры мониторинга водных ресурсов и мелиоративного состояния орошаемых земель;

- созданы базы данных и компьютерные модели для управления трансграничными водными ресурсами;
- увеличена доля использования возобновляемых источников энергии;
- уменьшен объем соле- и пылепереноса на прилегающие территории с высохшего дна Аральского моря;
- улучшены национальные нормативно-правовые основы в области регулирования безопасности ГТС в странах Центральной Азии;
- укреплен потенциал региональных организаций и разработаны предложения по усовершенствованию организационных механизмов и договорно-правовой базы регионального сотрудничества по управлению водными ресурсами;

Кроме того, будут разработаны предложения по:

- оптимизации управления и использования водных ресурсов Центральной Азии с учетом экологических факторов, последствий изменения климата для удовлетворения национальных интересов стран бассейна Аральского моря;
- оказанию помощи странам Центральной Азии в решении проблемы поддержания устойчивого состояния природной среды перед лицом климатических изменений;
- повышению эффективности использования водных ресурсов и снижению нагрузки на государственные бюджеты за счет уменьшения затрат на эксплуатацию и ремонт ирригационной инфраструктуры.

Роль ИК МФСА в реализации предлагаемой программы не может быть переоценена. Предполагается, что на первом этапе реализации Программы роль ИК МФСА в реализации предложенных проектов должна быть оговорена с потенциальными донорами в каждом конкретном случае. В рамках подготовки и реализации перспективных проектов ИК МФСА может оказать помощь в уточнении и формулировании приоритетов стран Центральной Азии, в особенности касающихся региональных проблем. Следующим шагом в развитии и повышении роли ИК МФСА может быть участие в идентификации проектов, подготовке проектных документов, в особенности то, что касается предоставления необходимой информации и аналитических отчетов, а также проведения переговоров с заинтересованными сторонами и подбора национальных экспертов.

2. Введение

Сложившиеся реалии международных отношений в Центральной Азии непосредственно связаны с политическими процессами глобального характера, происходящими в последние два десятилетия. Одним из преимуществ новой системы международных отношений стало признание большинством государств того факта, что безопасность зависит в целом от совместных усилий по выработке путей устойчивого развития. Сказанное имеет прямое отношение к новым независимым государствам Центральной Азии. С начала 1990-х годов водные проблемы бассейна Аральского моря стали факторами региональной, а наиболее острые (в том числе собственно проблема Аральского моря) – и глобальной безопасности.

По мнению многих экспертов и аналитиков, в использовании трансграничных водных ресурсов Центральной Азии заключен значительный конфликтный потенциал, водные

проблемы занимают одно из ведущих мест в иерархии тревог за будущее Центрально-Азиатского региона. В зависимости от складывающейся политической ситуации водные проблемы региона могут стать как факторами сближения, так и дезинтеграции государств.

2.1. Бассейн Аральского моря

Расположенный в самом сердце Центральной Азии, бассейн Аральского моря занимает площадь 2,2 млн. км². Эта территория ограничена бассейнами двух крупнейших рек – Амударьи и Сырдарьи. Здесь проживает более 40 миллионов человек. Обе реки начинаются на северном склоне плато Памира и имеют протяженность около 2500 км. Реки, пересекая горы, текут через Афганистан, Таджикистан и Кыргызстан и долины Туркменистана, Узбекистана и Казахстана. На юге бассейна течет Амударья. Ее среднегодовой сток составляет примерно 70-80 км³/год. Амударья имеет длину 2540 км, площадь бассейна составляет 309 тыс. км². Основной сток Амударьи (74%) формируется на территории Таджикистана, 13,9% на территории Афганистана и Ирана и 8,5% на территории Узбекистана. На севере бассейна течет Сырдарья. Ее сток примерно вдвое меньше чем сток реки Амударьи. Сырдарья — первая по длине и вторая по водности река в Центральной Азии. Длина реки составляет 3019 км, площадь бассейна 219 тыс. км². Основная часть (75,2%) стока Сырдарьи формируется на территории Кыргызстана, 15,2% на территории Узбекистана, 6,9% в Казахстане и 2,7% в Таджикистане. Обе реки заканчиваются в Аральском море. Дельта реки Амударьи расположена в северо-западной части Узбекистана, а дельта реки Сырдарьи в юго-западной части Казахстана.

До 1960 площадь Аральского моря составляла около 67 000 км². По этому показателю Аральское море было четвертым в мире по величине внутренним водным объектом. В настоящее время Аральское море как единый водный объект не существует. Северная его часть отделена перемычкой и существует за счет стока реки Сырдарьи. Оставшаяся часть представляет собой остаточный сильно минерализованный водоем, фактически состоящий из мелководной Центральной части и более глубокого, но узкого, вытянутого в меридиональном направлении вдоль Устюртского чинка водоема.

Вода для Центральной Азии является ключевым элементом развития. Воды большинства рек Кыргызской Республики и Туркменистана, почти все Таджикистана и Узбекистана и часть южных рек Казахстана через сток рек Амударьи и Сырдарьи попадают в Аральское море. Земли Центральной Азии орошались на протяжении веков и местное население обладает многовековыми традициями возделывания сельскохозяйственных культур в сложных условиях засушливого климата. Здесь необходимо отметить, что традиционное земледелие в Центральной Азии базировалось на оазисном типе орошения и представляло собой отдельные территории приуроченные к наиболее удобным с точки зрения водозабора и наиболее плодородным долинам рек. В советский период площадь орошения увеличилась более чем вдвое, с менее чем 4 млн. га до 8 млн. га. При этом ирригация является основным водопотребителем. Водозабор для целей ирригации составляет более 90% от общего объема водозабора из всех водных источников.

По данным НИЦ МКВК суммарный водозабор в 1960 году в бассейне Аральского моря составлял 60,6 км³, а к 1994 году он увеличился до 116,3 км³, или в 1,8 раза. Далее наблюдается снижение суммарного водозабора до 105 км³ в 2007 г. и 89,0 км³ в 2008 г. За период с 1960 по 2008 г. население в бассейне возросло в 3,3 раза, площади орошения увеличились в 1,9 раза. Необходимо отметить, что на снижение

водопотребления в регионе, кроме стагнационных процессов, в частности вследствие ухудшения состояния ирригационной инфраструктуры и вывода из оборота орошаемых земель вследствие ухудшения их мелиоративного состояния, затронувших все страны региона, в какой-то мере повлияло также изменение структуры посевов.

Сельское хозяйство обеспечивает рабочие места для быстро растущего населения, но одновременно растущие водозаборы создают проблемы. Проблемы, связанные с резким сокращением акватории Аральского моря, сокращением биоразнообразия, солее-пыле переносом с осушенного дна моря, потерей пастбищных угодий, рыбного хозяйства и водно-болотных угодий, а также потерей средств к существованию для 3,5 миллионов людей, живущих вокруг Аральского моря.

В связи с недостаточностью средств выделяемых на обслуживание ирригационной инфраструктуры, она очень быстро деградирует, эффективность ее работы снижается, и, как следствие, снижается эффективность использования водных ресурсов, возникают проблемы с дренажем и водоотведением, заболачиванием и засолением орошаемых земель.

Выполненные исследования показали, что в сложившихся в настоящее время условиях, Аральское море не может быть восстановлено до прежнего уровня. Но, то что касается эффективного управления и использования водных ресурсов, то у специалистов нет сомнения в том, что ситуация может быть стабилизирована и улучшена. Более того, в случае реабилитации ирригационных систем и создания соответствующих условий, многие ирригационные системы Центральной Азии могут быть экономически жизнеспособными.

Не имеющие выхода к морю государства Центральной Азии все еще находятся в фазе глубоких социально-экономических преобразований, борясь с последствиями распада Советского Союза и перехода от плановой к рыночной экономике. Государства, в зависимости от конкретной экономической и социально-политической ситуации, предпринимают необходимые меры для продвижения экономических и социальных реформ. Быстрота и глубина процесса реформирования меняется от страны к стране и колеблется между сохранением существующих структур, чтобы избежать экономических, социальных и политических потрясений, с одной стороны, до скорейшего завершения реформ, чтобы сделать переход от одной экономической формации к другой как можно более быстрым, с другой стороны.

2.2. МФСА и ПБАМ. Краткая историческая справка

2.2.1. История МФСА

Устойчивое управление водными ресурсами исторически существовало в бассейне Аральского моря, представляя собой традиционную практику управления небольшими независимыми ирригационными системами, имевшими собственные локальные водозаборы, необлицованные каналы и примитивную систему распределения воды, т.е. имевшими характер оазисного орошения. При этом политика управления и распределения воды устанавливалась и реализовывалась на местном уровне. Изменения, происходившие в традиционных методах управления водными ресурсами могут быть прослежены начиная со времен завоевания Средней Азии царской Россией. Расширение орошаемых территорий, в основном для производства хлопка и риса, началось в конце 19 столетия. Именно тогда было задумано заменить традиционные методы управления и орошения небольших участков на орошение крупных хозяйств.

После переворота 1917 года большевистское руководство продолжило такую политику инициировав реализацию крупных ирригационных проектов с целью обеспечения т.н. хлопковой безопасности и обеспечения легкой промышленности сырьем для переработки. Расширение орошаемых территорий ускорилось в 20-х годах 20 столетия после окончания гражданской войны и укрепления советской власти в регионе, достигнув в конце 30-х годов 2,5 млн. га, продолжая последовательно увеличиваться до 4,7 млн. га к 1950 году. При этом, за счет воды подававшейся из двух крупнейших водных систем были орошены огромные площади пустынь. Начиная с 1950 по 1990 год площадь орошаемых земель увеличилась почти вдвое, достигнув 7,9 млн. га.

С тех пор местное население потеряло контроль над водными ресурсами. Планирование, управление и контроль перешли к центральному правительству. Центральная Азия была поделена на зоны управления по административному признаку, игнорировавшему гидрографические границы. Прошедшая коллективизация внесла свои коррективы и привела к объединению водопользователей вне зависимости от их расположения выше или ниже по течению. Созданная система управления была строго вертикально структурирована, включая национальный, областной, районный и местный уровни со слабыми горизонтальными связями между ведомствами. Здесь необходимо отметить, что в системе осуществляющей контроль над производством из центра и имеющей ограничения на ресурсы – это был, пожалуй, наиболее приемлемый метод управления.

Понимая ограниченность созданной структуры и, в особенности, потерю эффективности ее функционирования в последние годы перед распадом СССР, правительство начало создавать бассейновые организации, которые отвечали бы за управление водными ресурсами на бассейновом уровне. Бассейновые водные организации (БВО) были созданы во многих бассейнах и некоторые из них существуют по настоящее время. Основной задачей, стоявшей перед БВО, было распределение водных ресурсов между республиками и управление основными головными водозаборами из рек Амударья и Сырдарья.

Распад СССР и переход от централизованного планирования к рыночным отношениям в экономике являются причинами возникновения институциональных проблем и проблем в управлении водными ресурсами. С обретением независимости сотрудничество между новыми независимыми странами, обладающими различным уровнем экономического развития и имеющими различные интересы с точки зрения использования водных ресурсов, должно было быть создано чуть ли не за один день. При этом, страны столкнулись с советской нормативно-правовой базой, которая игнорировала требования охраны окружающей среды и устойчивого развития в угоду получения краткосрочных экономических выгод и получения больших объемов продукции без учета ее качества. Унаследованная система управления, ценообразования и отсутствия заинтересованности в конечном результате не способствовала рациональному использованию ограниченных водных ресурсов. Кроме того, бюджетные проблемы, возникшие в переходный период, привели к задержкам в оплате и недостаточному покрытию эксплуатационных затрат и затрат на ремонт ирригационной инфраструктуры, не говоря уже о ее модернизации.

Надо отметить, что страны Центральной Азии очень быстро отреагировали на произошедшие изменения и потребности в создании новой базы для распределения водных ресурсов. Министры водных ресурсов новых независимых государств 12 сентября 1992 года в совместном Заявлении декларировали, что совместное управление

водными ресурсами будет осуществляться исходя из принципов равенства и взаимной выгоды. Межгосударственное Соглашение от 18 февраля 1992 года о создании Межгосударственной координационной водохозяйственной комиссии (ICWC) отражает эти намерения. МКВК была учреждена на уровне министров водного хозяйства стран Центральной Азии для ежегодного согласования объемов водodelения и режимов работы водохранилищ в бассейнах рек Амударьи и Сырдарьи¹. Согласно Соглашению, решения, принимаемые МКВК консенсусом обязательны для выполнения всеми пятью странами и на БВО возлагалась ответственность за реализацию этих решений.

Благодаря помощи доноров в период с 1992 по 1994 год были созданы новые межгосударственные организации: Международный фонд спасения Аральского моря (МФСА) со штаб-квартирой в Алматы и Межгосударственная комиссия по Аральскому морю (ICAS) с Исполнительным комитетом под председательством Министра водного хозяйства Туркменистана, штаб-квартира которого располагалась в Ташкенте. Предполагалось, что основная задача МФСА будет отыскание и аккумуляция средств, а ИК МКАМ будет отвечать за реализацию ПБАМ. Кроме того, была создана Межгосударственная комиссия по устойчивому развитию (МКУР) со штаб-квартирой в Ашхабаде основным направлением деятельности которой были вопросы, связанные с охраной окружающей среды в регионе. Эта громоздкая структура была компромиссом и, пожалуй, наилучшим для того времени решением, позволившим согласовать интересы стран.

Во время встречи Глав государств-учредителей МФСА в феврале 1997 года были приняты основополагающие решения, касающиеся объединения МФСА и МКАМ и их реструктуризации, а также относительно председательства в Исполнительном комитете, его ротации, места расположения Исполнительного комитета и размера взносов в Фонд. С тех пор Устав МФСА, так же как и Положение о ИК МФСА не претерпело сколько-нибудь значительных изменений.

В течение всего срока существования МФСА, с даты его создания в 1997 и по настоящее время, Исполнительный комитет, следуя за председательством, последовательно располагался в Алматы (1993 – 1997)², (Ташкенте (1997 – 1999 годы),

¹ В то переходное время для координации в энергетическом секторе и координации экономической деятельности было создано несколько подобных организаций и альянсов, например, Межгосударственный совет Казахстана, Кыргызстана и Узбекистана. Однако, несмотря на взаимные интересы в эффективном управлении водными ресурсами и энергетикой, эти организации так и не объединились и были распущены.

² Срок председательства Республики Казахстан был продлен решением Глав государств от 3 марта 1995 года.

Ашхабаде (1999 – 2002 годы), Душанбе (2002 – 2008 годы) 3, а с ноября 2009 года Исполнительный комитет МФСА расположен в г. Алматы.

Здесь необходимо отметить, что каждый раз в связи со сменой места расположения Исполнительного комитета МФСА - регионального органа, играющего главную роль в воплощении решений Глав государств, уточнении и согласовании региональных приоритетов и разработке стратегий, потенциал, созданный значительными усилиями стран-учредителей и международных доноров, теряется, нарушается преемственность, падает его авторитет на международном уровне и ослабляется координирующая роль.

2.2.2. История ПБАМ

Строго говоря, Программа бассейна Аральского моря (ПБАМ) не была предложена Всемирным банком или донорами как это принято считать. Программа возникла как реакция на политические процессы, происходившие в конце 80-х годов в СССР. Именно в это время на волне обсуждения проектов переброски Сибирских рек в Среднюю Азию возникло и начало укрепляться «зеленое» движение. В это же время, в соответствии с действующими тогда нормами, необходимо было обновить Схемы комплексного использования и охраны водных ресурсов бассейна реки Амударья⁴. Это обстоятельство было использовано Правительством СССР.

В 1989 году, принимая во внимание сложившуюся ситуацию и необходимость принятия мер для снижения социальной напряженности, было принято решение о разработке Схемы комплексного использования и охраны водных ресурсов бассейна Аральского моря. С этой целью было выпущено специальное Постановление Правительства, в котором, в частности, не только указывалось о необходимости поддержания стока в Аральское море для стабилизации экологической ситуации, но и был указан объем минимального стока. После выхода Постановления, была разработана Программа и начались широкие научные исследования в бассейне Аральского моря, координация которых была возложена на Отдел охраны водных ресурсов САНИИРИ.

³ В соответствии с Решением Глав государств от 4 января 1993 года срок полномочий Председателя Фонда был установлен 1 год а, Решением Глав государств от 28 февраля 1997 года срок председательства был увеличен до 2 лет. Начиная с 2002 года (Решение Глав государств от 6 октября 2002 г.) срок полномочий Председателя Фонда ограничен 3 годами. В соответствии с очередностью председательство в 2005 году должно было перейти от Республики Таджикистан к Кыргызской Республике. Однако, в основном, в силу экономических причин этого не произошло и ИК МФСА оставался в Душанбе дольше положенного срока.

⁴ Схемы комплексного использования и охраны водных ресурсов должны были обновляться каждые пять лет.

Здесь необходимо отметить один факт, оказавший значительное влияние на развитие событий, содержание, направление и пути реализации разработанной Программы. К моменту формирования команд экспертов, вовлеченных в процесс разработки Программы, распределение сил было не в пользу специалистов по охране природы. Министерство водных ресурсов, одно из самых крупных и обладавших значительным как интеллектуальным, так и материальным потенциалом, доминировало во всех отношениях. Оно было одновременно «инициатором», разработчиком и исполнителем работ. Ведомств ответственных за охрану природы или еще не было или их создание находилось на начальной стадии. Более того, сформированные команды специалистов, непосредственно участвовавшие в разработке идеологии и содержания Программы и основной состав природоохранных агентств, были представлены специалистами водного сектора. Специалисты других направлений или были малочисленны и не могли оказать существенного влияния на выработку политики и стратегии Программы, или вовсе отсутствовали, как в случае с экономистами и специалистами по планированию. В командах экспертов не было специалистов по энергетике, экономике и планированию, а специалисты по охране окружающей среды были представлены специалистами, пришедшими из водного сектора или были инженерами гидротехниками/мелиораторами по образованию. Культура публичного обсуждения проектов еще не существовала. Таким образом, проекты, вошедшие в состав программы, не могли отражать весь спектр мнений и последствия этих обстоятельств не преодолены до настоящего времени.

В рамках разработки Схемы комплексного использования и охраны водных ресурсов бассейна Аральского моря и проведения исследований, в том числе на осушенном дне Аральского моря, впервые были получены уникальные результаты, касающиеся состояния Аральского моря и Приаралья, в том числе касающиеся гидрологии, гидрохимии и гидробиологии стока рек Амударьи и Сырдарьи и акватории моря, солепыле переноса, геологии и гидрогеологии осушенной части моря, животного и растительного мира Приаралья. Впервые была создана карта осушенного дна Аральского моря. Именно основываясь на результатах проведенных исследований был сделан вывод о надвигающейся экологической катастрофе.

Основными результатами выполненных исследований была оценка экологического состояния бассейна Аральского моря и социально-экономического состояния Приаралья, а также предложения по преодолению кризиса Аральского моря. Для реализации разработанных предложений Министерством водного хозяйства была создана специальная организация – Аралводстрой. Однако с распадом СССР начатые работы были прекращены.

В 1992 году в Узбекистане было открыто Региональное Представительство Всемирного банка. В рамках разработки Стратегии сотрудничества со странами Центральной Азии Банком в 1993 году была рассмотрена возможность участия Всемирного банка в оказании помощи странам Центральной Азии в преодолении кризиса Аральского моря и принято решение о создании в департаменте Восточной Европы и Центральной Азии специального подразделения для разработки программы оказания помощи. Проведенные подготовительные работы показали, что кризис Аральского моря не является чисто региональной проблемой, но представляет собой проблему планетарного масштаба.

Принимая во внимание сложность и многогранность проблемы и отсутствие опыта в решении проблем такого масштаба, было принято решение о необходимости

тщательной подготовки и разработки глубоко продуманных и обоснованных технических заданий для каждого из обсужденных и согласованных со всеми заинтересованными сторонами приоритетных направлений. В рамках проведенных работ были разработаны технические задания и сделаны предварительные оценки необходимых затрат. Проведенные подготовительные работы показали, что решение проблемы требует значительных средств настолько больших, что ни один из международных финансовых институтов самостоятельно не может их предоставить. Тогда было принято решение о необходимости привлечения внимания мирового сообщества к возникшей проблеме и необходимости ее решения. В июне 1994 года в Париже была проведена встреча доноров, на которой вниманию ее участников была предложена Программа действий⁵. После обсуждения приоритетов и вариантов действий участники конференции выразили обеспокоенность возникшей проблемой, возможными ее последствиями и предоставили обязательства по своему участию в финансировании реализации Программы.

В качестве основных целей в Программе были декларированы: 1) стабилизация состояния окружающей среды бассейна Аральского моря, 2) восстановление зоны катастрофы вокруг моря, 3) улучшение управления международными водами в бассейне, 4) повышение потенциала региональных организаций для планирования и реализации Программы. Программой намечалось оказать помощь странам бассейна в развитии кооперации и разработке устойчивых региональных отношений для преодоления кризиса. Также предполагалось разработать предложения по улучшению национальных макроэкономических показателей и стратегий устойчивого развития секторов экономики.

Главным элементом Программы была разработка региональной стратегии управления водными ресурсами, направленной на решение возникших проблем и реализацию потенциальных возможностей, связанных с устойчивым использованием земельных и водных ресурсов в кратко-, средне- и долгосрочной перспективе.

В рамках Программы предполагалось: а) разработать стратегии управления водными ресурсами, включая управление качеством воды, восстановления ветландов в дельте и тугайных лесов в поймах рек и стратегию управления зоной формирования стока; б) подготовить инвестиционные проекты для ключевых отраслей; в) оказать помощь населению проживающему в зоне бедствия путем развития систем питьевого водоснабжения и улучшения санитарного состояния; а также г) оказать помощь в

⁵ Следует отметить, что представленная Программа вобрала в себя не только положительный опыт разработки региональной программы, подготовленной национальными специалистами, но и не преодолела доминирования водного сектора. Так из представленных на рассмотрение доноров проектов лишь два из семи были непосредственно направлены на решение проблем охраны окружающей среды.

совершенствовании управления водными ресурсами и совершенствовании информационных систем.

Именно эта Программа, состоявшая из семи тематических под-программ и программ усиления потенциала, включавших 24 проекта, легла в основу Программы конкретных действий по улучшению экологической обстановки в бассейне Аральского моря на ближайшие 3-5 лет с учетом социально-экономического развития региона (основные направления), одобренная в январе 1994 года Главами государств Центральной Азии.

Идеи, включенные в ПБАМ в 1994 году не были новыми. Многие из них были предложены еще в Советское время. Первоначально предполагалось, что реализация ПБАМ будет разбита на фазы. Реализация первой подготовительной фазы, продолжительностью 3 – 5 лет по предварительным оценкам могла потребовать около 30 млн. долларов. Затраты на реализацию всей Программы могли составить от 500 до 700 млн. долларов. По оценкам, сделанным в то время, реализация Программы могла потребовать 25 – 30 лет.

Необходимо отметить, что уже в ходе разработки Программы интенсивно обсуждались возможные варианты решения возникших проблем. Понимание необходимости регионального подхода к управлению водными ресурсами с одной стороны и необходимости решения социально-экономических проблем в каждой отдельной стране, с другой стороны, привело к тому, что Программа бассейна Аральского моря включила в себя как направления, требовавшие совместных усилий стран Центральной Азии, так и проекты/программы, которые могли бы быть реализованы в каждой отдельной стране независимо от прогресса других проектов или программ.

Стратегически реализация Программа была разбита на два этапа: подготовительный, в рамках которого обсуждались приоритетные интервенции и разрабатывались детальные технические задания, и второй этап, в рамках которого были реализованы разработанные и согласованные технические задания.

На подготовительном этапе выполненные проекты в основном были направлены на изучение ситуации с тем, чтобы лучше понять природу проблем и оценить их сложность, а также выработать подходы к их решению. Выполненная работа была весьма плодотворной и полезной, поскольку позволила, кроме всего прочего, повысить потенциал партнеров.

Подготовительная фаза подготовки Программы завершилась составлением документа под названием Трансграничный диагностический анализ. Результаты подготовительной фазы Программы, которую теперь называют ПБАМ 1, выводы о успешности подготовительной фазы и извлеченных уроках были сделаны в 1996 году. Тогда же было предложено сконцентрировать усилия стран Центральной Азии и донорского сообщества в двух направлениях:

- (1) разработка региональной стратегии управления водными ресурсами бассейна Аральского моря, которая могла быть разработана и реализована только с участием всех стран региона и
- (2) реализации приоритетных национальных проектов, которые могли быть реализованы независимо друг от друга.

С этого момента проекты, разработанные в рамках единого процесса стали жить собственной жизнью. Для нас наибольший интерес представляет проект, носивший региональный характер, поскольку другие проекты, вошедшие в Программу, носили

национальный характер и были реализованы в соответствии с процедурами и правилами доноров, финансировавших эти проекты и на основании соглашений, заключенных между донорами и соответствующими странами.

В качестве регионального проекта был разработан, обсужден во всех странах и согласован Правлением МФСА проект Управление водными ресурсами в бассейне Аральского моря. Проект включал пять компонентов: Разработка региональной стратегии управления водными ресурсами, Безопасность плотин, Мониторинг трансграничных водных ресурсов, Биологическое разнообразие Приаралья и Управление реализацией проекта. Проект финансировался на безвозмездной основе Глобальным экологическим фондом и Правительством Нидерландов.

Уроки ПБАМ

Оценивая результаты реализации проектов, в частности проекта, носившего региональный характер - Управление водными ресурсами в бассейне Аральского моря, в первую очередь необходимо отметить, что основное направление деятельности в рамках проектов было сконцентрировано на решении технических проблем и лишь в незначительной мере касалось изменений в социальной, политической или институциональной сфере. Кроме того, очень мало уделялось внимания привлечению и информированию общественности.

Еще одним важным моментом, оказавшим значительное влияние на результативность выполненных проектов, было принятие решения работать с партнерами на уровне министерств. Дело в том, что министерства в странах Центральной Азии отвечают за реализацию проектов и достижение поставленных целей и не играют значительной роли в разработке политики. Понятно, что решение проблем, связанных с водными ресурсами в бассейне Аральского моря требуют разработки новой политики, решений и компромиссов, которые можно выработать и достичь только с участием всех заинтересованных сторон. Необходимо отметить, что выбранный путь создания координационных комитетов или проведения совместных семинаров и обсуждений в рамках реализуемых проектов не был продуктивным в силу отсутствия кооперации между министерствами и отсутствия понимания, что добиться повышения жизненного уровня населения и защиты окружающей среды можно только достижением консенсуса между конкурирующими интересами.

Имеющая место философия централизованного планирования, формулирования целей и принятие решений об эффективности работы по оценке достижения поставленных целей, ведет к возрастанию конкуренции за природные ресурсы в противоположность изменению образа мышления и установок, направленных на передачу планирования гражданскому обществу, что позволило бы находить компромиссные решения с применением инструментов рыночных отношений. Изменение ситуации может стать возможным, если привлечь к процессам подготовки, планированию и реализации проектов местные власти, поскольку именно местные власти имеют более крепкие связи с высшим руководством и могут обеспечить нахождение компромиссов и определенным образом воздействовать на принятие политических решений.

В рамках подготовки и реализации проектов и программ необходимо иметь в виду, что для решения проблем предпринимались определенные действия, но не все поставленные цели были достигнуты. Так, в связи со сменой мест расположения ИК МФСА - регионального органа, играющего главную роль в определении и согласовании региональных приоритетов, был в значительной мере потерян накопленный потенциал, нарушена преемственность и ослаблена его координирующая

роль. Ощущая возникший вакуум, доноры в прошлом предпочли работать на двусторонних основаниях, реализуя, в основном, национальные проекты, сформулированные в рамках ПБАМ. В этом отношении роль ПБАМ не может быть приуменьшена. Программа сыграла большую роль в создании фундамента отношений стран Центральной Азии с международным донорским сообществом, укреплении потенциалов стран, в особенности в сфере формулирования стратегий и приоритетов развития экономики, социальной сфере и сфере управления природными ресурсами.

После завершения реализации Проекта управления водными ресурсами донорами были сделаны, по крайней мере, две успешные попытки укрепления сотрудничества стран в решении проблемы Аральского моря. Это успешно выполненные проекты: Регионального сотрудничества по укреплению потенциала Гидрометов, финансировавшегося Правительством Швейцарии и Программа управления природными ресурсами, финансировавшаяся Правительством США. Однако несмотря на предпринятые усилия, в том числе со стороны донорского сообщества, накопленный в рамках Проекта управления водными ресурсами и других проектов положительный опыт, касающийся разработки стратегии комплексного использования и управления водными ресурсами бассейна Аральского моря, не был использован, деятельность в этом направлении не получила необходимой поддержки и не была продолжена.

Программа действий по улучшению экологической и социально-экономической ситуации на период 2003- 2010 была разработана в соответствии с Решением Глав государств от 6 октября 2002 года. В рамках программы были сформулированы направления деятельности, покрывающие широкий спектр экологических, социально-экономических и водохозяйственных проблем: от необходимости разработки согласованных механизмов комплексного управления водными ресурсами бассейна Аральского моря до содействия решению социальных проблем региона и укреплению материально-технической и правовой базы межгосударственных организаций. Сформулированные весьма амбициозные цели, которые предполагали совместные действия направленные, например, на внедрение комплексного управления водными ресурсами Амударьи и Сырдарьи не позволили их достичь вследствие отсутствия необходимого уровня взаимодействия и доверительности в отношениях.

По информации ИК МФСА, общий вклад стран – членов МФСА в реализацию мероприятий за период с 2002 по 2007 год составил более 1 млрд. долларов США. Свою поддержку реализации Программы оказали доноры, в том числе ПРООН, Всемирный банк, Азиатский банк реконструкции и развития, Агентство по развитию США, а также правительства Швейцарии, Японии, Финляндии, Норвегии и др.

3. Анализ ситуации и тенденции

По мнению специалистов в долгосрочной перспективе проблема водопользования в Центрально-азиатском регионе может обостриться из-за высокого прироста населения. По некоторым оценкам демографический рост в Центральной Азии может увеличить потребность в воде в предстоящие двадцать лет на 40%. Такая ситуация может послужить катализаторами межгосударственных конфликтов.

Экономический ущерб от нерешенности этой и других проблем несут все страны региона. Так, по данным экспертов ПРООН неурегулированные проблемы эксплуатации водных ресурсов в Центральной Азии ежегодно приводят к потерям около 1,7 млрд. долларов только вследствие неэффективного управления водными ресурсами. Парадокс состоит в том, что при рациональном использовании воды в Центральной Азии достаточно для удовлетворения всех потребностей. Однако

чрезмерные потери на всех уровнях водопользовании не позволяют этого сделать. Неэффективное использование водных ресурсов и большие потери воды связаны с устаревшей системой земледелия, когда расход воды на единицу продукции в три, а иногда и в десять раз превосходит мировые показатели, а также с отсутствием средств на реабилитацию и модернизацию ирригационной инфраструктуры. По расчетам специалистов рациональное водопользование и модернизация систем позволит экономить в год до половины стока трансграничных рек в регионе⁶. Достичь этого можно только совместными усилиями. Для решения проблемы необходимо активное региональное взаимодействие всех стран в области использования водных ресурсов.

Урегулирование спорных вопросов путем переговоров с целью достижения взаимовыгодных соглашений является единственно возможным подходом в этом отношении. При этом очевидна потребность в комплексном управлении водными ресурсами, что позволит оптимизировать режимы работы гидроузлов с учетом как национальных, так и региональных интересов.

Потребность в обеспечении устойчивого и безопасного водопользования в Центральной Азии требует создания и развития новых форм межгосударственного сотрудничества на базе интегрированного управления водными ресурсами. При этом меры по смягчению последствий изменения климата и адаптации к ним должны предусматриваться при составлении планов развития, программ и стратегий как национального, так и регионального масштабов.

3.1. Разработка ПБАМ

Очередная встреча Глав государств-учредителей Международного фонда спасения Аральского моря состоявшаяся г. Алматы 28 апреля 2009 г сыграла важную роль в активизации деятельности Фонда и его Исполнительного комитета. Во время подготовки к встрече и в ходе состоявшихся во время встречи переговоров между сторонами, были затронуты вопросы, касающиеся деятельности Фонда, в том числе совместных практических действий и перспективных программ по преодолению последствий Аральского кризиса, улучшению экологической и социально-экономической обстановки в бассейне Аральского моря.

После окончания встречи Главами государств-учредителей было сделано совместное заявление, в котором они отметили важную роль МФСА в координации и решении принципиальных вопросов сотрудничества между странами Центральной Азии, а также между донорским сообществом, включая международные финансовые институты. Главы государств также выразили свою «готовность к дальнейшему совершенствованию организационной структуры и договорно-правовой базы МФСА с целью повышения эффективности его деятельности и более активного взаимодействия

⁶ Данные НИЦ МКВК.

с финансовыми институтами и донорами по реализации проектов и программ, связанных с решением проблем бассейна Аральского моря» и подтвердили свои намерения содействовать активизации деятельности Фонда и развитию сотрудничества с международными организациями. Кроме того, была подтверждена приверженность государств принципам интегрированного управления водными ресурсами. Одновременно была также «подтверждена заинтересованность стран Центральной Азии в выработке взаимоприемлемого механизма по комплексному использованию водных ресурсов и охране окружающей среды в Центральной Азии с учетом интересов всех государств региона».

Главы государств-учредителей, в качестве первоочередной задачи для Исполнительного комитета МФСА, выдвинули необходимость разработки Программы действий по оказанию помощи странам бассейна Аральского моря на период 2011-2015 годы, основной целью которой должно быть улучшение социально-экономической и экологической обстановки, в рамках которой необходимо подготовить предложения, реализация которых позволила бы:

- усовершенствовать и укрепить правовые основы сотрудничества;
- внедрить принципы интегрированного управления водными ресурсами на национальном, бассейновом и региональном уровнях;
- улучшить координацию между странами региона в их действиях, направленных на охрану окружающей среды и совершенствование управления водными ресурсами;
- повысить готовность стран региона к совместным действиям, направленным на адаптацию к изменениям климата;
- укрепить взаимодействие и координацию сотрудничества с донорами.

Необходимо отметить, что международные организации, в том числе Организация Объединенных Наций, неоднократно подтверждали, что поддерживают приверженность Глав государств Центральной Азии переговорному принципу решать вопросы, касающиеся управления общими водными ресурсами. Более того, Специальный представитель ООН во время официальных встреч специально подчеркнул исключительную важность желания Глав государств найти взаимоприемлемые решения в этой сфере.

Выполняя решение Глав государств от 28 апреля 2009, ИК МФСА разработал План мероприятий для достижения сформулированных в Совместном заявлении целей. План мероприятий был обсужден и согласован в соответствии утвержденными процедурами. На последовавшем 3 декабря 2009 г. заседании Правления Фонда План был утвержден. В рамках проведенного заседания были согласованы основные направления деятельности в рамках будущей Программы:

- Выработка взаимоприемлемого механизма по комплексному использованию водных ресурсов и охране окружающей среды в Центральной Азии.
- Институциональное усиление, совершенствование правовой базы и организационной структуры МФСА.
- Активизация деятельности МФСА, в том числе активизация сотрудничества с международными организациями.

Созданная по инициативе ИК МФСА Рабочая группа экспертов на своем заседании, состоявшемся 10 – 11 декабря 2009 года предложила подготовить, обсудить и согласовать цели, задачи, основные направления и структуру будущей ПБАМ. Следуя рекомендациям, ИК МФСА разработал Рамочный документ и План мероприятий, в которых были сформулированы цели, которые предполагается достичь в результате реализации будущей программы и основные направления деятельности. Кроме того, в Рамочном документе сформулированы основные задачи для достижения поставленных целей, предложены критерии отбора проектных предложений, и намечены основные этапы разработки ПБАМ и установлены сроки их реализации.

ИК МФСА провел необходимую подготовительную работу для успешной реализации поставленных Главами государств задач и выполнения согласованного Плана мероприятий, посетив все страны. В ходе посещения стран были проведены встречи со всеми заинтересованными сторонами. Во время встреч были обсуждены и согласован перечень совместных действий по разработке ПБАМ. и сформированы национальные рабочие группы. Кроме того, были сформулированы, обсуждены и согласованы задачи для рабочих групп и сроки выполнения намеченных работ. Для членов рабочих групп были организованы семинары и консультации в ходе которых были разъяснены цели, которые необходимо достичь и задачи, которые придется решать в ходе совместной работы над проектом новой Программы.

В ходе консультаций было предложено организовать работу национальных экспертов в соответствии с четырьмя направлениями сформулированными Главами государств в их совместном Заявлении, а именно:

- Комплексное использование водных ресурсов с учетом интересов всех государств региона
- Экологическое
- Социально-экономическое
- Совершенствование институционально-правовых механизмов

Результатом работы национальных рабочих групп были сформулированные приоритеты, в соответствии с которыми предполагалось разработать проектные предложения с тем, чтобы их можно было бы представить на рассмотрение потенциальным донорам для финансирования.

Приоритеты, сформулированные представителями национальных рабочих групп, выглядят следующим образом.

Группа 1 - Комплексное использование водных ресурсов

- высыхание Аральского моря;
- малые экологические попуски (по всему руслу);
- изменение режима естественного стока и увеличения частоты и интенсивности стихийных бедствий, связанных с водой;
- снижение водообеспеченности, нарастание нагрузки на водные ресурсы;
- отсутствие согласованных взаимоприемлемых механизмов управления водными ресурсами;

- недостаточный мониторинг водных и земельных ресурсов на региональном уровне;
- деградация водохозяйственной инфраструктуры (межсекторальной или региональной);
- низкий уровень использования гидроэнергетического потенциала региона.

Группа 2 – Экологические проблемы

- охрана и рациональное использование водных ресурсов;
- охрана атмосферного воздуха;
- охрана и рациональное использование земельных ресурсов;
- изменение климата и адаптация к его последствиям;
- охрана и устойчивое использование экосистем, в том числе Аральского моря и Приаралья;
- деградация горных экосистем;
- экологическое образование и образование для устойчивого развития;
- управление химическими веществами и отходами;
- сохранение ландшафтного и биологического разнообразия;
- мониторинг и оценка состояния окружающей среды;
- предупреждение и смягчение последствий стихийных бедствий;
- формирование баз данных и обмен информации на национальном и региональном уровнях.

Группа 3 – Социально-экономические проблемы

- водоснабжение, санитария, здоровье;
- наращивание образовательного и научного потенциала для устойчивого развития;
- внедрение ресурсосберегающих технологий;
- продовольственная безопасность;
- энергетическая безопасность;
- обеспечение занятости населения и создание устойчивых источников дохода;
- предупреждение, предотвращение, ликвидация стихийных и экологических бедствий.

Группа 4 - Совершенствование институционально-правовых механизмов

- совершенствование существующей нормативно-правовой базы МФСА;

- национальные и региональный диалоги по водным конвенциям;
- выработка взаимоприемлемого механизма по комплексному использованию водных ресурсов и охране окружающей среды в Центральной Азии с учетом интересов всех государств региона;
- подготовка Соглашения по безопасности гидротехнических сооружений стран Центральной Азии;
- правовая и институциональная поддержка создания единой информационной системы и базы данных МФСА;
- создание и поддержка базы данных, проектов и проектных предложений и мониторинга ПБАМ-3;
- поддержка периодических изданий органов МФСА;
- обоснование создания Бассейновых Советов Амударья и Сырдарья.

Критерии отбора проектных предложений для включения в Программу были разработаны ИК МФСА:

- Национальные проекты, осуществляемые на территории одного государства, финансируемые в основном из бюджета этого государства
- Региональные проекты, осуществляемые на территории двух и более стран
- Соответствие целям и задачам ПБАМ
- Соответствие одному из основных направлений ПБАМ
- Соответствие приоритетам и критериям доноров
- Связь с соответствующими национальными и региональными политическими целями и программами
- Ориентированность на результаты
- Реалистичные сроки

Представители национальных рабочих групп, обсудили критерии отбора на совместном заседании и приняли их к исполнению.

Следуя рекомендациям национальных рабочих групп ИК МФСА запросило подготовить в соответствии с разработанными критериями проектные предложения и выслать их к указанному сроку для принятия решения о включении предложений в разрабатываемую Программу. К указанному сроку было получено 315 проектных

предложений⁷. Некоторые из полученных предложений не соответствовали требованиям и ИК МФСА вынужден был или запросить дополнительную информацию или потребовать доработать предложение по замечаниям. Всего было получено 335 проектных предложений, из них 149 по первому направлению, 100 по второму, 71 по третьему, и 15 по четвертому.

Одновременно ИК МФСА изучил имеющуюся информацию о проектах финансируемых донорами в странах Центральной Азии и обратился с просьбой к потенциальным донорам информировать об их намерениях подготовить и финансировать новые проекты, которые отвечают выработанным критериям.

Проведенная аналитическая работа по изучению поступивших проектных предложений, а также информации о финансируемых донорами и предполагаемых проектах, которые доноры намереваются готовить и финансировать позволила классифицировать их таким образом, чтобы они соответствовали:

- направлениям деятельности, указанным в Решении Глав государств,
- целям и задачам ПБАМ,
- направлениям деятельности доноров.

Выполненный анализ поступивших предложений показал, что большая их часть не отвечает ни согласованным приоритетам, ни критериям отбора. Поэтому было принято решение объединить схожие предложения с тем, чтобы они соответствовали направлениям деятельности, указанным в Решении Глав государств и целям и задачам ПБАМ, по возможности, совпадали бы с приоритетами деятельности потенциальных доноров и соответствовали бы согласованным критериям отбора. Таким образом, было подготовлено 44 проектных предложения.

3.2. Основные результаты разработки проектных предложений

3.2.1. Комплексное использование водных ресурсов

Предлагаемые проектные предложения, сгруппированные в соответствии с указаниями Глав государств, решениями рабочих групп, рекомендаций доноров и международных консультантов представляют собой основу Плана действий и, в случае успешной реализации, внесут весомый вклад в достижение поставленных целей и помогут МФСА стать эффективной региональной организацией.

В рамках первого направления – **Комплексное использование водных ресурсов с учетом интересов всех государств региона**, представлены группы проектных предложений, направленных на решение проблем, связанных с трансграничными

⁷ Выполняя просьбу национальной рабочей группы Кыргызской Республики срок подачи предложений был продлен. В результате было дополнительно получено 8 предложений.

водными ресурсами и совершенствованием управления ими, включая улучшение систем управления и мониторинга, управление спросом, моделирование и создание баз данных, разработку бассейновых планов и обеспечение безопасности гидротехнических сооружений.

В рамках направления Комплексное использование водных ресурсов с учетом интересов всех стран региона предполагается:

- разработать предложения по оптимизации управления и использования водных ресурсов Центральной Азии с учетом экологических факторов, последствий изменения климата для удовлетворения национальных интересов стран бассейна Аральского моря;
- усовершенствовать и укрепить системы управления трансграничными водными ресурсами;
- оказать помощь странам Центральной Азии в решении проблемы поддержания устойчивого состояния природной среды перед лицом климатических изменений;
- повысить эффективность использования водных ресурсов и снизить нагрузку на государственные бюджеты за счет уменьшения размеров затрат на эксплуатацию и ремонт ирригационной инфраструктуры;
- повысить качество гидрометеорологического обслуживания для погодо-зависимых секторов экономики стран Центральной Азии;
- усовершенствовать системы мониторинга, включая сбор, передачу, обработку, хранение и распространение гидрологической и метеорологической информации;
- создать базы данных и компьютерные модели для управления трансграничными водными ресурсами;
- оказать помощь в гармонизации параметров мониторинга водных ресурсов и мелиоративного состояния орошаемых земель;
- оказать помощь странам в снижении риска природных катастроф, в том числе за счет укрепления регионального сотрудничества, повышения готовности к стихийным бедствиям, а также реагирования на них.

3.2.2. Охрана окружающей среды

Во второй группе проектных предложений, направленных на решение проблем, связанных с охраной окружающей среды и улучшением экологического состояния сосредоточены проектные предложения целью которых является охрана природы, включая сохранение биологического разнообразия, снижения рисков природных катастроф и преодоления их последствий такие как:

- создание механизмов, позволяющих обеспечить сохранение естественного биологического разнообразия;
- сохранение видов флоры и фауны, находящихся в той или иной степени под угрозой исчезновения; и

- восстановление утраченного биологического разнообразия и нарушенных природных сообществ, являющихся составными частями единой региональной системы бассейна Аральского моря.

Кроме того, в рамках выполнения проектов экологического направления предполагается разработать:

- предложения по устойчивому управлению ветлами и создать особо охраняемые природные территории для уменьшения опустынивания, восстановления и улучшения биоразнообразия;
- мероприятия по улучшению экологического состояния и продуктивности пастбищных земель Приаралья;
- региональную программу по улучшению экологического состояния горных территорий;
- предложения по управлению природными комплексами дельт рек Сырдарьи и Амударьи;
- предложения по созданию части региональной информационной системы, касающейся экологических аспектов;
- предложения по созданию системы регионального мониторинга биологического разнообразия.

3.2.3. Решение социально-экономических проблем

В третью группу проектных предложений, связанных с решением социально-экономических проблем вошли предложения, направленные на улучшение условий жизни населения, обеспечение устойчивого развития, а также предложения, направленные на повышение занятости, улучшение систем водо-, и электроснабжения, улучшения здоровья населения и санитарно-гигиенической ситуации.

В рамках выполнения проектов социально-экономического направления предполагается сконцентрировать усилия на улучшении ситуации в сельской местности, в частности на:

- увеличении занятости населения;
- улучшении доступа к качественной питьевой воде;
- улучшении обеспечения электроэнергией.

Кроме того, предполагается направить усилия на улучшение санитарно-гигиенической и эпидемиологической обстановки, оказав помощь в оснащении районных больниц и поликлиник современной аппаратурой и оборудованием, в особенности для оказания экстренной и профилактической помощи.

3.2.4. Совершенствование институционально-правовых механизмов

В рамках четвертого направления – **Совершенствование институционально-правовых механизмов**, указанного в Рамочном документе, представлены группы проектных предложений, направленные на решение проблем, связанных с институциональным развитием, совершенствованием нормативно-правовой базы и институциональных структур, укреплением регионального сотрудничества, разработкой политики и стратегии устойчивого развития, обучения и развития потенциала, а также информирования общественности.

Предполагается, что в результате реализации предложенных в рамках четвертого направления проектов будут:

- созданы условия прозрачного и взаимовыгодного регионального диалога и сотрудничества, а также организован диалог между секторами на уровне правительств стран и подготовлен проект долгосрочного Соглашения по урегулированию межгосударственных водных отношений;
- созданы условия для свободного обмена мнениями по наиболее животрепещущим проблемам, в том числе укрепление связей между заинтересованными сторонами на различных уровнях, включая соответствующие министерства и ведомства, научное и культурное сообщество, общественность;
- уточнены позиции стран по вопросам управления, использования и охраны водных ресурсов;

а также будут:

- найдены взаимовыгодные и взаимоприемлемые условия совместного управления, использования и охраны водных ресурсов с учетом интересов всех стран Центральной Азии;
- внедрены принципы ИУВР на местном, национальном и трансграничном уровнях и улучшено управление водными ресурсами, которое приведет, в том числе, к повышению благосостояния, повышению обеспеченности населения питьевой водой высокого качества и улучшению ситуации с санитарией и здоровьем;
- разработана региональная экономическая модель комплексного использования поверхностных и подземных водных ресурсов с учетом региональных и национальных интересов стран региона;
- разработаны сценарии интегрированного режима работы основных водохранилищ и варианты оптимального управления, регулирования, использования и охраны водных ресурсов;
- созданы условия для сотрудничества в выработке взаимоприемлемых подходов к решению проблемы управления, использования и охраны водных ресурсов;
- уточнены риски и уровни уязвимости водохозяйственной инфраструктуры вследствие изменений климата и разработана стратегия адаптации в сфере использования водных ресурсов в ключевых отраслях экономики, особенно в гидроэнергетике и сельском хозяйстве;
- усовершенствованы организационные механизмы и договорно-правовая база регионального сотрудничества по управлению водными ресурсами;
- сближены позиций стран по наиболее важным вопросам регионального сотрудничества, в том числе, таким как оценка ситуации, понимание причин возникновения проблем и нахождение взаимоприемлемых способов их решения;
- разработаны предложения по усовершенствованию организационных механизмов и договорно-правовой базы регионального сотрудничества по управлению водными ресурсами;

- разработаны предложения по совершенствованию национальных законодательных актов и проектов законодательных и регулирующих документов для повышения эффективности мероприятий, направленных на адаптацию и смягчение последствий изменения климата в свете Рамочной Конвенции ООН об изменении климата и Киотского протокола;
- улучшены национальные нормативно-правовые основы в области регулирования безопасности ГТС в странах Центральной Азии;
- укреплен потенциал Исполнительного комитета Международного фонда спасения Аральского моря;
- разработан проект единой информационно-аналитической системы (ИАС) водного сектора;
- разработана и реализована стратегия информирования заинтересованных сторон и общественности;
- разработаны программы улучшения подготовки квалифицированных кадров для водного сектора и гидрометеорологических служб стран Центральной Азии.

Особенностью предлагаемых проектных предложений и Программы в целом, является тесная связь между проектами и синегетический эффект, которого можно добиться в особенности вследствие одновременного выполнения предложенных проектных предложений. Необходимо также подчеркнуть неразрывную связь и зависимость общего результата от эффективности выполнения предложенных проектов всех четырех направлений.

4. МФСА и стратегия действий

Важным аспектом деятельности МФСА является его устойчивость. В этом отношении, а также в отношении перспектив МФСА необходимо отметить, что на стабильность любой интеграционной группировки оказывает влияние разнородность ее участников. Если членами интеграционной группировки оказываются схожие государства, население и элиты которых обладают сравнительно близкими характеристиками, такие структуры в меньшей степени подвержены распаду и могут оказаться достаточно стабильными.

Растущая разнородность может сделать крайне сложной выработку общих условий интеграции, на которые готовы согласиться все участники группировки. Это также повышает издержки переговоров и согласования. Иначе говоря, разнородность снижает привлекательность интеграции и в условиях разнородности предпочтений нестабильными могут оказаться даже эффективные интеграционные группировки.

С другой стороны, эффективность институциональной среды и управления, взаимная торговля, безопасность или общая инфраструктура в равной мере определяют устойчивость интеграционного объединения. Одновременно, рост эффективности интеграционной группировки повышает ее устойчивость. Сравнительно более развитые институты, обеспечивающие лучшие возможности для агрегации предпочтений и взаимодействия различных групп, способны в большей степени справиться с проблемами разнородности, а также использовать ее творческую энергию.

Однако даже неблагоприятная ситуация не является основанием для утверждения о бесперспективности тех или иных образований. Наоборот, пережив фазу неустойчивости (например, за счет политической воли), структура может оказать

положительное воздействие на входящие в нее страны, что автоматически приведет к возникновению устойчивой конфигурации. И в этом отношении в настоящий момент для МФСА сложились благоприятные условия, в особенности, если учесть весьма непростую экономическую ситуацию, связанную с мировым финансовым кризисом с одной стороны и возросшим интересом доноров к уникальной региональной организации стран Центральной Азии, с другой.

Использование благоприятного момента и факторов международной и региональной обстановки может достаточно быстро принести хорошие плоды. Для этого, скорее всего, необходимо разработать и предложить государствам-учредителям и потенциальным донорам План действий («дорожную карту») с помощью которого можно не только укрепить МФСА, но что более важно, достичь серьезных успехов в создании благоприятной атмосферы доверия и сотрудничества в регионе. Это, в свою очередь, приведет к достижению сформулированных Главами государств целей по преодолению возникших экологических и социально-экономических проблем в бассейне Аральского моря.

4.1. МФСА

Как отмечается многими экспертами, существующий механизм регионального сотрудничества под эгидой МФСА, фактически состоящий из трех недостаточно сотрудничающих между собой межправительственных организаций, весьма несовершенен. Такой недостаточно отлаженный механизм сотрудничества тормозит развитие оптимальной политики стран в отношении решения проблем бассейна Аральского моря и не только препятствует координированному и эффективному воплощению этой политики в жизнь, но и дает однозначного ответа на вопросы связанные с реализацией разрабатываемых Программ.

В частных беседах с национальными экспертами, представителями региональных организаций и доноров высказывался широкий спектр мнений относительно степени и глубины возможных изменений в организационной структуре сотрудничества. С одной стороны высказанного спектра мнений некоторые предложения ограничиваются рекомендацией лишь наладить обмен информацией и упорядочить координацию между существующими региональными организациями. С другой стороны были высказаны предложения о пересмотре структуры существующего механизма сотрудничества и создания принципиально новой, единой региональной организации. Кроме того, были высказаны предложения о совершенствовании форм взаимодействия трех действующих в настоящее время региональных структур сотрудничества (МФСА – Исполком МФСА, МКВК и МКУР) при внесении определенных изменений в их функции и полномочия.

Поручение глав государств Центральной Азии, данное Исполкому МФСА, возглавить процесс подготовки ПБАМ-3 и работать в этом направлении совместно с региональными комиссиями и донорами необходимо использовать как поворотный момент для упорядочения и укрепления связей с сотрудничающими международными и донорскими организациями. Проведенные консультации показали, что отыскание компромисса – нахождение решения, которое удовлетворило бы все заинтересованные стороны, возможно на базе решений, принятых Главами государств-учредителей в апреле 2009 года и детализированных в Рамочном документе по разработке ПБАМ.

Необходимо иметь в виду, что, несмотря на заложенный во время создания потенциал, в настоящее время МФСА играет ограниченную роль, оставаясь перспективной площадкой для регионального диалога по вопросам преодоления социально-

экологического кризиса в бассейне Аральского моря. В ответ на создавшуюся ситуацию Главы государств в своем Заявлении от 28 апреля 2009 поставили задачу разработать предложения по совершенствованию регионального механизма сотрудничества в рамках МФСА. Таким образом, перед ИК МФСА поставлена задача в рамках существующей структуры сосредоточиться на уточнении и разграничении сфер ответственности, уточнении мандатов и установлении порядка отчетности и взаимодействия между структурными подразделениями МФСА, улучшение координации и укрепление связей с международными организациями и донорами, в том числе усиление координирующей роли Исполнительного комитета.

В настоящее время нормативно-правовая база и процедуры международного сотрудничества в странах Центральной Азии достаточно развиты и отвечают самым высоким международным требованиям. В этой связи, в качестве первоочередных шагов по решению поставленных Главами государств задач, предлагается освободить Президента МФСА от административных функций и наделить ими Правление Фонда, передав Правлению полномочия по утверждению ежегодных планов работ ИК МФСА, согласованию бюджета и назначению Председателя Исполкома МФСА. Кроме того, Правление могло бы выбирать на пост Председателя поочередно одного из членов Правления сроком на один год.

Предполагается, что пути совершенствования существующего механизма сотрудничества в рамках МФСА будут выявляться в процессе обсуждения возможных подходов к его улучшению и обновлению, поиска взаимоприемлемых решений и определения путей их выполнения.

4.1.1. Миссия ИК МФСА

Место, функции и задачи ИК МФСА не могут быть рассмотрены в отрыве от функций и задач МФСА, поскольку ИК МФСА фактически является исполнительным органом МФСА. В соответствии с Положением и руководствуясь решениями, сформулированными Главами государств-учредителей, за ИК МФСА сохраняются функции, связанные с укреплением региональной координации действий, направленных на преодоление последствий кризиса бассейна Аральского моря. Кроме того, за ИК МФСА сохраняется функция координации «сотрудничества на национальном, региональном и международном уровне для улучшения экологической и социально-экономической обстановки, устойчивого развития и повышения благосостояния людей в бассейне Аральского моря». В этом отношении накопленный опыт и потенциал ИК и МФСА в целом может быть эффективно использован в качестве платформы для диалога между странами Центральной Азии, а также между странами и донорским сообществом.

Для успешного достижения поставленных Главами государств целей необходимо разработать стратегию укрепления ИК МФСА, в которой должны быть четко обозначены цели, задачи и сроки. С институциональной точки зрения необходимо в первую очередь модернизировать Положение об Исполнительном комитете Международного фонда спасения Арала от 2002 года. Необходимо сформулировать его правовой статус, полномочия и иерархию взаимоотношений с МФСА и его составных частей, пересмотреть функции, структуру и состав с тем, чтобы усилить ИК таким образом, чтобы он мог заниматься не только административной работой, но и быть вовлеченным в выполнение программ и проектов регионального масштаба. В качестве первого шага, который может существенно улучшить работу ИК МФСА можно рекомендовать уточнение и закрепление функций и ответственности представителей

государств-учредителей в ИК МФСА. Для этого необходимо разработать, обсудить и утвердить Положение о Представителе страны в ИК МФСА, которое должно кроме всего прочего должно содержать перечень обязанностей и ответственности.

Поскольку Главами государств-учредителей перед ИК МФСА поставлена задача внедрения принципов интегрированного управления водными ресурсами, то необходимо предусмотреть развитие горизонтальных – межсекторных связей таким образом, чтобы в структурах МФСА в равной степени были представлены интересы всех заинтересованных сторон, в том числе энергетического сектора, охраны природы и других.

Для того чтобы Исполком МФСА был в состоянии успешно выполнять свои функции, он должен быть укреплен и превращен в рабочий орган, оказывающий не только административную, но и техническую поддержку центральным органам Фонда и реализуемым проектам. Для этого штат Исполкома должен быть увеличен и подобран таким образом, чтобы этот исполнительный орган мог эффективно взаимодействовать как с национальными организациями и ведомствами в странах-членах, так и с региональными комиссиями и донорским сообществом.

Поскольку существующая система финансирования работает недостаточно эффективно, предстоит серьезно модернизировать и улучшить систему финансирования деятельности ИК МФСА. Существующая система налагает чрезмерное бремя на принимающие государства и не предусматривает необходимых ресурсов для создания профессионального и эффективного органа и ведет к практически полной зависимости деятельности на региональном уровне от поддержки международного сообщества. Деятельность Исполнительного комитета МФСА нуждается в дополнительных ресурсах, необходимых для эффективного выполнения решений вышестоящих органов.

Принимая во внимание ограниченные возможности Исполнительного комитета, в ближайшее время следует сосредоточить усилия на повышении его потенциала, привлекая к работе молодые мотивированные кадры. С этой целью необходимо разработать и реализовать программу обучения, которая может включать как формальное обучение, например, на специализированных курсах по международным правилам закупок и выплат, так и обучение на рабочем месте, которое может быть организовано силами привлекаемых международных консультантов.

После получения персоналом необходимого опыта и знаний, в том числе необходимых для подготовки и руководства проектами, можно будет провести переговоры и внести на рассмотрение доноров вопрос поднятии статуса и уровня вовлеченности ИК МФСА в подготовку и реализацию проектов с тем, чтобы ИК принимал более активное участие в проектном цикле, а именно в: идентификации проектов, оценке тендерных предложений по отбору исполнителей, надзорных миссиях по мониторингу реализации проектов и подготовке отчетов.

В настоящее время ИК МФСА продемонстрировал свою способность консолидировать запросы на донорскую поддержку от всех своих структурных подразделений, организовывать брифинги и консультации с донорами, готовить документы для рассмотрения на встречах. По единодушному мнению одними из наиболее важных направлений деятельности ИК МФСА должны стать уточнение приоритетов развития стран-учредителей, обмен информацией и данными, необходимыми, в том числе, для совершенствования управления водными ресурсами. Кроме того, ИК МФСА, как аналитический центр и центр в который стекаются все знания и информация о

состоянии и тенденциях развития, может оказаться эффективным в оказании помощи при принятии решений, разъяснении проблем и отыскания путей их решения, а также при установлении и укреплении необходимых связей, в том числе с потенциальными донорами.

Миссия ИК МФСА как исполнительного органа региональной организации может быть сформулирована как содействие сотрудничеству и координации национальных усилий в управлении на устойчивой основе водных и других природных ресурсов для взаимной выгоды стран и улучшения жизни людей в бассейне Аральского моря.

4.1.2. Перспективы ПБАМ

Принимая во внимание накопленный опыт подготовки Программ, следует отметить, что в прошлом их разработка не отличалась систематичностью и продуманностью стратегий подготовки, разработки и реализации проектов. Напротив, она носила скорее хаотичный, плохо продуманный и недостаточно хорошо организованный процесс сбора проектных предложений из различных источников, которые часто преследовали личные интересы, не связанные ни с согласованными региональными приоритетами, ни со стратегией стран, ни с их инвестиционными программами. Более того, по срокам разработка Программ была, в основном, связана с ротацией места расположения Исполнительного комитета и основной целью разработки было скорее демонстрация активности, а не решение поставленных задач или достижение конкретных целей.

Существует широко распространенное мнение о необходимости систематизировать и улучшить процесс подготовки Программ и намечаемых в их рамках мероприятий. Так, по-видимому, стоит отказаться от «привязки» процедуры разработки к срокам ротации Президентства в Фонде и согласиться с возможностью уточнения Программ в ходе их выполнения. Таким образом удастся сохранить преемственность и реализация намеченных и реализуемых проектов не будет зависеть от привходящих факторов, в том числе от смены руководства Исполнительного комитета.

При подготовке Программ в первую очередь необходимо провести соответствующую подготовительную работу на национальном уровне с тем, чтобы в первую очередь в разрабатываемых предложениях нашли отражение национальные приоритеты, чтобы предлагаемые проектные предложения были тесно связаны со стратегией развития государств-участников и, в частности, с инвестиционными программами. На следующем этапе необходимо организовать и провести региональные слушания в ходе которых могли бы быть предварительно обсуждены региональные приоритетные направления в рамках которых будут сформулированы позиции стран и найдены возможные направления сотрудничества в рамках которых могут быть подготовлены предложения для обсуждения и согласования ролей каждой из заинтересованных сторон, вкладов в подготовку и реализацию проектных предложений, а также необходимые процедуры, в том числе процедуры финансирования, закупок, надзора и контроля и отчетности.

Кроме возможности вносить необходимые уточнения в ходе реализации Программ и регулярного их обновления, скажем, каждые пять лет, следует также предусмотреть процедуру контроля выполнения Программы и проектов и отчетности о ходе их выполнения. В качестве возможных аналогов процедуры надзора за ходом реализации проектов и отчетности о прогрессе можно использовать те, что применяются международными финансовыми институтами, в том числе Всемирным банком, Азиатским банком развития и агентствами по оказанию помощи, такими как USAID, SECO.

4.2. Стратегия реализации и роль ИК МФСА в реализации ПБАМ

Ключевыми вопросами, поднимавшимися всеми заинтересованными сторонами в ходе подготовки ПБАМ, были вопросы, связанные с местом в региональном сотрудничестве, ролью и функциями ИК МФСА, в том числе и в реализации Программы. Ответы на эти вопросы имеют важное значение, поскольку затрагивают интересы не только государств-учредителей Фонда, но и интересы потенциальных доноров, которые часто имеют собственные довольно строгие внутренние правила, касающиеся подготовки и реализации финансируемых ими проектов.

В настоящий момент ИК МФСА не имеет сколько-нибудь формализованной стратегии реализации ПБАМ. Это во многом определяет не только отношение потенциальных доноров к их возможному участию в финансировании предлагаемых проектов, но и во многом определяет успешность или провал всей Программы. Тем не менее, необходимо констатировать, что особенного выбора у ИК МФСА нет. Потому, по-видимому, наиболее приемлемым на настоящий момент следует считать, что роль ИК МФСА в реализации предложенных проектов должна быть оговорена с потенциальными донорами в каждом конкретном случае.

Если следовать проектному циклу, то в первую очередь, ИК МФСА уже оказывает помощь потенциальным донорам в уточнении и формулировании приоритетов стран Центральной Азии, в особенности касающихся региональных проблем. Таким образом, следующим шагом должно стать формулирование проектных предложений, идентификация проектов и формулирование основных целей. Здесь необходимо особо отметить, что роль ИК МФСА не может быть преуменьшена в разъяснении потенциальным донорам ситуации в регионе и секторах экономики, предоставлении необходимой информации и аналитических отчетов, на основании которых можно принимать обоснованные решения. В случае нахождения источников финансирования проектов, ИК МФСА может оказать помощь в проведении переговоров с заинтересованными сторонами и помочь в подборе национальных специалистов. Что же касается наиболее ответственных и чувствительных аспектов подготовки и реализации проектов, таких как подготовка проектных и тендерных документов, оценка предложений и проведение переговоров между заинтересованными сторонами о заключении контрактов, надзор и контроль за ходом реализации, то пока роль ИК МФСА может быть ограничена участием в процессе в качестве наблюдателя. В дальнейшем, с приобретением необходимых знаний и опыта персоналом, формализацией внутренних процедур касающихся проектного цикла, роль ИК МФСА должна возрасти.

5. Заключение

За последние 10 лет было несколько попыток изучить и понять природу проблем, с которыми столкнулись страны Центральной Азии и предложить пути их решения. Было реализовано достаточно большое количество инвестиционных проектов и в результате получены весомые практические результаты. Однако следует отметить, что достижения в рамках этих проектов могли бы быть более значительными, а прогресс более быстрым, если бы не остающиеся различными позиции стран по отношению к решению общих проблем, а также отсутствие необходимых межгосударственных соглашений, отсутствие региональных организаций представляющих все заинтересованные стороны стран Центральной Азии и ответственных за управление водными ресурсами, недостаточность финансирования, отсутствие национальных и региональной стратегии управления водными ресурсами и отсутствие плана по

адаптации к происходящим изменениям, устанавливающего приоритеты и обеспечивающего эффективность реализуемых проектов.

Конфликт интересов при управлении трансграничными водными ресурсами в странах Центральной Азии, неизбежен, и его следует воспринимать как позитивный фактор регионального развития. При этом, планируя деятельность необходимо иметь в виду, что в прошлом в этой работе имели место определенные упущения, которые необходимо принять во внимание при реализации настоящей Программы.

В этих обстоятельствах ИК МФСА особо тщательно подошел к разработке проекта ПБАМ, включая организацию и проведение обсуждения и выработки приоритетов, подготовку проектных предложений, их анализ и включение тех или иных проектов в Программу с тем, чтобы предлагаемые проекты вносили вклад в решение сформулированных проблем и могли бы быть успешно выполнены.

В рамках подготовки Программы ИК МФСА совместно с экспертами стран Центральной Азии, донорами и международными консультантами проделал огромный объем организационной и аналитической работы. Был выполнен анализ ситуации, определены региональные приоритеты и направления деятельности, собраны и обобщены предложения стран и доноров по объединению усилий, направленных на совместное решение проблем. На основании проведенного анализа были подготовлены проектные предложения в случае реализации которых можно ожидать серьезного продвижения в направлении преодоления существующих проблем.

Разработанная Программа послужит объединению усилий стран Центральной Азии в создании условий устойчивого развития бассейна Аральского моря.