

Перспектива развития ИУВР в Кыргызской Республике

Интегрированное управление водными ресурсами означает, что все виды водопользования рассматриваются совместно. Решения по распределению и управлению водными ресурсами учитывают воздействия каждого вида водопользования на другие. При этом принимаются во внимание общие социально-экономические цели, включая достижение устойчивого развития. Как мы видим, основная концепция ИУВР была расширена с целью обеспечения совместного принятия решений. Различные пользовательские группы (фермеры, общины, защитники окружающей среды и т.д.) могут влиять на стратегии развития и управления водными ресурсами. Это приносит дополнительные выгоды, поскольку информированные пользователи организуют местное самоуправление, решая проблемы, типа водосбережения или охраны водосборной площади, намного эффективнее, чем при централизованном управлении и надзоре.

Управление используется в его самом широком смысле. Это подчеркивает, что мы не должны концентрироваться только на развитии водных ресурсов, а также должны сознательно управлять развитием водного хозяйства таким образом, чтобы гарантировать долгосрочное и устойчивое использование водных ресурсов для будущих поколений.

Поэтому интегрированное управление водными ресурсами является непрерывным процессом, обеспечивающим устойчивое развитие, распределение и мониторинг использования водных ресурсов в контексте социальных, экономических и экологических задач. Это контрастирует с ведомственным подходом, который применяется во многих странах. Когда ответственность за питьевое водоснабжение возлагается на одну организацию, за подачу оросительной воды на другую и за охрану окружающей среды на третью, недостаток межотраслевых связей приводит к нескоординированному развитию и управлению водными ресурсами, конфликтам, потерям и неустойчивым системам.

Концепция ИУВР, возникшая как ответная реакция на растущие проблемы в мире с водой, актуальна и для Центральной Азии, в том числе и для Кыргызстана.

В Кыргызстане, как и в других странах региона, существуют давние традиции управления водными ресурсами, основанными на гидрографических принципах управления.

Управление использованием водных ресурсов Кыргызстана соседними республиками осуществлялось начиная с середины двадцатых годов прошлого столетия до 1932 года Восточно-Ферганской, Западно-Ферганской и Чу-Таласской паритетными комиссиями, находящимися в подчинении Среднеазиатских организаций. Затем после упразднения комиссий были созданы межнациональные системные управления по рекам Араван-Сай и Ак-Буура, Исфаре и Таласу. По Чуйской системе была сохранена паритетная комиссия. На остальных межнациональных системах – Кара-Ункюр, Майлы-Суу, Падыша-Ата, Сох, Исфайрам-Сай, Шахмардан и др., все спорные вопросы разрешались на специальных совещаниях.

В Кыргызстане в 1935 году в связи с упразднением Среднеазиатских органов управления была проведена реорганизация системы водно-административного деления. Так Араван-АкБууринское межнациональное системное ирригационное управление объединяло три района Кыргызстана (Ноокатский, Араванский и Ошский) и три района Узбекистана (Мархаматский, Джалалкудукский и Ходжабадский). Таласское межнациональное системное ирригационное управление регулировало вопросы водопользования по системам Таласского и Кировского районов Кирг. АССР и районов Казахской ССР, питающихся из бассейна р. Талас. Существовали также Исфаринское межнациональное системное управление и Чуйская паритетная комиссия.

Финансирование указанных системных управлений производилось за счет заинтересованных республик пропорционально обслуживаемым поливным площадям.

Учитывая, что права на воду из вышеуказанных систем между республиками не были четко определены и водопользование проводилось на основе посевных площадей, ежегодно меняющихся в сторону увеличения и без учета возможностей системы, принятый порядок постоянно порождал споры между специалистами. Необходимо было в корне пересмотреть и усовершенствовать систему и структуру управления.

Приказом НКЗ СССР от 1 декабря 1936 года Наркомзему Кирг. ССР разрешалось произвести организацию следующих межрайонных системных ирригационных управлений:

- Иссык-Кульского с местонахождением в г. Караколе для обслуживания шести районов долины;
- Тянь-Шанского в г. Нарыне для обслуживания шести районов;
- Чуйского межнационального с местонахождением в с. Лебединка Кантского района для обслуживания шести районов Кирг. ССР и двух районов Казахской ССР;
- Джалал-Абадского в г. Джалал-Абаде для обслуживания семи районов;
- Существующему Араван-Бууринскому межнациональному управлению были подчинены в ирригационно-техническом отношении двенадцать районов Кирг. ССР и три района Узбекской ССР.

Структурным преобразованиям предшествовали принятые ЦИК и Совнаркомом Киргизии важные постановления о проведении натуральной водохозяйственной повинности на ирригационных системах и о порядке распределения и использования воды на ирригационных системах, ответственности за нарушение плана водопользования, хищение и нерациональное использование оросительной воды.

В последующем, начиная с шестидесятых годов двадцатого века, начали преобладать ведомственные интересы и препоны, и была осуществлена реорганизация водохозяйственных структур, приведшая к административно-отраслевому принципу управления, опирающемуся на административно-территориальное деление страны. Хотя ради справедливости следует отметить, что органы осуществляющие контроль за использованием водных ресурсов и дающие разрешение на водопользование строились преимущественно по гидрографическому принципу. В 1988 года в Кыргызстане в структуре Минводхоза было создано Главное управление комплексного использования водных ресурсов, которое осуществляло свои функции через бассейновые водохозяйственные объединения, но перестройка была недостаточно эффективной и вскоре началась дальнейшая организационная перестройка, ход которой был нарушен начавшейся суверенизацией республик.

В настоящее время в Кыргызской Республике используется отраслевой принцип управления, при котором функции и ответственность в сфере водных отношений распределены между различными министерствами и ведомствами. Регулирование водных отношений осуществляют: национальный парламент – Жогорку Кенеш, Правительство Кыргызской Республики, Министерство сельского, водного хозяйства и перерабатывающей промышленности; Министерство чрезвычайных ситуаций; Государственное агентство по охране окружающей среды; Государственное агентство по геологии и минеральным ресурсам; Министерство здравоохранения. Кроме того, решением водных вопросов занимаются и другие органы, в частности Акционерное общество "Электрические станции", коммунальные службы городов и районных центров, другие органы. В регулировании водных отношений задействованы также республиканские структуры: Национальный статистический Комитет; Государственная инспекция по стандартизации и метрологии; Министерство иностранных дел; Министерство юстиции.

Для Кыргызской Республики, обладающей ограниченными запасами углеводородного сырья, рудных и др. полезных ископаемых, вода является стратегически важным природным ресурсом для устойчивого социально-экономического развития.

Вместе с тем, анализ тенденций за период 1992-2005г.г. свидетельствует, что колоссальный водный потенциал Кыргызстана используется внутри страны все менее эффективно, а на региональном уровне не только не приносит ощутимых экономических выгод для страны, но и зачастую является источником напряженности межгосударственных отношений.

Представляется очевидным, что большинство указанных недостатков имеет субъективный характер и обусловлено непоследовательностью институциональных реформ в предшествующий период. В частности, нередко меры реформирования ограничивались механическим слиянием органов управления, сокращением численности персонала, либо формальным заимствованием зарубежных моделей управления, адекватных для условий Западной Европы, но не учитывающих традиций и специфику водных отношений в Центральной Азии, в том числе в Кыргызстане.

Учитывая эти обстоятельства, совместными усилиями ведущих специалистов Кыргызстана и зарубежных экспертов была подготовлена и прошла все необходимые этапы согласования новая правовая основа для реформирования системы управления водными ресурсами и водохозяйственной деятельностью. Она получила отражение в «Водном Кодексе Кыргызской Республики».

Перечень предлагаемых первоочередных мер включает:

I. Создание на базе Департамента водного хозяйства, входившего в состав МСВХ и ПП, самостоятельного республиканского органа – Государственной водной администрации (возложение на ДВХ временного исполнения обязанностей ГВА является краткосрочной и требуется окончательное урегулирование данного вопроса).

Эта акция позволит:

- устранить дублирующие функции и полномочия в сфере управления водными ресурсами, возложенные ранее на ряд министерств и ведомств;
- устранить ведомственную зависимость органа управления, призванного решать общегосударственные задачи;
- обеспечить централизованное стратегическое планирование, организацию и контроль осуществления комплекса взаимосвязанных мероприятий по регулированию водных отношений, состояния и использования водных ресурсов и водохозяйственной деятельности;
- конкретизировать ответственность базового органа управления за эффективное осуществление возложенных на него функций.

II. Создание Национального и Бассейновых советов по воде.

Эта акция, реализуемая в контексте идеологии интегрированного управления природными ресурсами, позволит:

- обеспечить эффективную координацию взаимодействия всех заинтересованных сторон и субъектов водопользования;
- устранить проявления ведомственного монополизма и коррупции вследствие коллегиальности и прозрачности процедур принятия стратегически важных управляющих решений;
- повысить оперативность согласования управляющих решений;
- ограничить государственные расходы на содержание органов управления, так как деятельность персонала Национального и Бассейновых советов должна осуществляться на общественных началах.

III. Создание республиканских, бассейновых и районных комиссий по ирригации и дренажу.

Сектор орошаемого земледелия Кыргызстана, преимущественно обеспечивающий продовольственную безопасность страны и являющийся основным потребителем водных ресурсов (почти 90% в структуре национального водопотребления) может развиваться только при условии устойчивого функционирования ирригационной и дренажной инфраструктуры. Сохраняющиеся тенденции технической деградации этих систем и неэффективное управление ими, в особенности внутривозвратной сетью, переданной в собственность независимым водопользователям, требуют принятия неотложных адекватных мер.

В этом плане создание системы комиссий по ирригации и дренажу, действующих под эгидой Государственной водной администрации позволит:

- консолидировать усилия республиканских, местных органов управления, субъектов водопользования из сектора орошаемого земледелия, деловых кругов и местных сообществ, направленные на реабилитацию и дальнейшее развитие ирригационных и дренажных систем;
- обеспечить практическую реализацию принципов децентрализации и демократизации управления ирригационными и дренажными системами путем последовательной передачи функций и полномочий на более низкий уровень;
- постепенно снизить нагрузку на государственный бюджет на основе расширения участия местных бюджетов, ассоциаций водопользователей и др. независимых предпринимательских структур в содержании и развитии указанных инфраструктур.

IV. Создание комиссии по обеспечению безопасности плотин.

Большинство водохозяйственных (ирригационных, гидроэнергетических и др.) сооружений на территории Республики эксплуатируется в течение длительного срока, после 1991 года не подвергались существенной реконструкции и находятся на пределе физического износа. Особую тревогу вызывает техническое состояние подобных объектов стратегического значения – высоконапорных плотин водохранилищ, крупных водозаборных узлов и т.п., аварии на которых, вследствие природных либо техногенных причин могут привести к катастрофическим социально-экономическим и экологическим последствиям трансграничного масштаба. Вероятность возникновения чрезвычайных ситуаций по этим причинам постоянно возрастает и является предметом озабоченности сопредельных государств, прежде всего, Казахстана и Узбекистана, но этой проблеме в стране до последнего времени не уделялось достаточного внимания.

В этом плане создание межведомственной комиссии по безопасности плотин, как независимого органа при Национальном совете по воде позволит:

- обеспечить нормативный уровень безопасности стратегически важных объектов водохозяйственной инфраструктуры вследствие систематического мониторинга их состояния и своевременного принятия адекватных мер;
- консолидировать усилия и ресурсы республиканских и местных органов управления, производственных и эксплуатационных предприятий, а также субъектов водопользования, направленные на реабилитацию, реновацию и обеспечение безопасных режимов содержания плотин и др. водохозяйственных объектов по установленному перечню.

V. Усиление государственного надзора за состоянием и использованием водных ресурсов.

Из-за недостаточно последовательных институциональных и рыночных преобразований в предшествующий период, в Кыргызстане в значительной степени деградировала система государственного контроля и надзора за состоянием и

использованием природных, в том числе водных ресурсов. Как следствие, приобрели систематический характер факты нарушений водного законодательства, норм и правил водопользования. В частности, участились случаи самовольного и сверхлимитного водопотребления, захвата земель водного фонда, загрязнения поверхностных и подземных вод, повреждений и расхищений оборудования водохозяйственных сооружений, ущемления прав водопользователей и т.п. Из-за недостаточности финансового, материально-технического и организационного обеспечения программ ведения мониторинга водного фонда, национальной статистической отчетности и контрольно-инспекционной деятельности в республике отсутствует объективная информационная база для принятия оперативных управляющих решений. Отсутствие эффективных механизмов профилактики и пресечения нарушений водного законодательства, а также компенсации ущерба, основанных на принципе международного права «нарушитель платит», ограничивает пополнение доходных статей республиканского и местного бюджетов и, что не менее важно, не способствует формированию достаточных мотиваций у населения, водопользователей и субъектов предпринимательства для рационального использования и охраны водных ресурсов.

Первоочередными мерами для преодоления указанных проблем должны являться:

- создание Государственной водной инспекции, как независимого контрольно-инспекционного органа, действующего в рамках политики, формируемой Государственной водной администрацией КР и подотчетного в своей деятельности Национальному совету по воде;
- укрепление организационного, кадрового и материально-технического потенциала мониторинга состояния и использования водных ресурсов.

Реализация этих мер позволит:

- сформировать унифицированную информационную базу данных о состоянии и использовании водных ресурсов для эффективного планирования и осуществления государственной водной политики;
- обеспечить профилактику, пресечение и ликвидацию негативных последствий нарушений водного и природоохранного законодательства, норм и правил водопользования и водохозяйственной деятельности;
- способствовать привлечению дополнительных инвестиций на цели рационального использования и охраны водных ресурсов.

VI. Укрепление экономического потенциала водных отношений, водохозяйственной и водоохраной деятельности.

Сохранение негативных тенденций деградации инфраструктуры водопользования в Кыргызстане, низкая эффективность применяемых технологий в большинстве водопотребляющих секторов экономики и очевидная недостаточность мер охраны водных ресурсов, во многом, обусловлены дефицитом инвестиций, выделяемых на реабилитацию и содержание технической базы и развитие водных отношений в стране. Наряду с объективными причинами, вызванными ограниченными возможностями республиканского и местного бюджетов, следует признать и явную неэффективность предшествующих действий, связанных с привлечением внешних ассигнований и донорской помощи, расширением инвестиций в водохозяйственную сферу со стороны местных деловых кругов, а также с выработкой процедур возложения основной экономической ответственности за содержание водохозяйственных систем и сооружений на самих собственников. В связи с этим приоритетными мерами должны являться:

- упорядочение прав собственности на объекты водохозяйственной инфраструктуры, прежде всего, связанное с ускоренной передачей объектов, не имеющих стратегическое значение, в собственность, управление и хозяйственное распоряжение ассоциациям и независимым субъектам водопользования;

- упорядочение рыночных механизмов водопользования, основанных на унифицированной контрактной системе оплаты услуг по поставке водных ресурсов, водоотведению и др. водохозяйственных работ и услуг;
- совершенствование ценовой и тарифной политики водопользования, обеспечивающее оптимальное снижение нагрузки на республиканский и местные бюджеты, при одновременном учете динамики реальной платежеспособности населения и различных категорий водопользователей за услуги по поставкам воды, а также учете реальной себестоимости этих услуг;
- разработку и реализацию эффективного механизма экономического стимулирования деятельности, направленной на внедрение водосберегающих технологий и охрану вод;
- формирование благоприятного инвестиционного климата в Кыргызстане, способствующего привлечению дополнительных внешних инвестиций и донорской помощи на цели развития водохозяйственной и водоохраной деятельности.

В качестве первых шагов по применению принципов ИУВР в масштабах республики с помощью ГВП был реализован проект при поддержке УСС – Water (ПРООН) в результате которой была подготовлена «Дорожная карта» перехода к ИУВР. В работе по его разработке приняли активное участие члены созданной в рамках проекта «ИУВР-Фергана» Национальной группы координации и поддержки ИУВР. В настоящее время ожидается реализация проекта по разработке конкретного Национального плана ИУВР, подобного завершаемому в Казахстане. Однако вне зависимости от того будет или не будет реализован проект, если действительно есть заинтересованность в ИУВР, Правительство Кыргызской Республики должно предпринять шаги по принятию и реализации нормативного документа обязывающего министерства, ведомства и организации республики выполнить определенные мероприятия с указанием конкретных сроков. Наименование документа может быть какое угодно: Водная стратегия, Национальный план ИУВР, Программа внедрения принципов ИУВР в Кыргызстане или др.

В Кыргызстане наработан огромный опыт привлечения водопользователей в процесс управления водными ресурсами через создаваемые и поддерживаемые государством АВП. На прошедшей в начале года Республиканской конференции по проблемам АВП были подведены итоги работы по их созданию и определены задачи и шаги по созданию федераций и союзов АВП.

Привлечение заинтересованных сторон в процессе управления водой в межгосударственном разрезе отрабатывается на созданной Совместной двусторонней комиссии Кыргызстана и Казахстана по рекам Чу и Талас, работы его Исполнительного секретариата. Опыт работы комиссии будет по мере адаптации распространяться на остальные реки республики, имеющие межгосударственное значение.

Другим примером участия сторон на раннем этапе является реализуемый в Казахстане проект. Представители Кыргызстана принимают участие в работе по разработке Плана Интегрированного управления Или–Балхашским бассейном, с целью учета интересов зоны формирования стока водных ресурсов.

Планируемый к реализации дополнительный компонент проекта «ИУВР-Фергана» по малым рекам Ферганской долины может и должен учесть опыт работы комиссии по рекам Чу и Талас. Однако, учитывая особенности Ферганской долины и условия использования вод малых рек проживающим населением, необходима обязательная апробация принципов ИУВР применительно к этим местным условиям и для решения вопросов требуется выработка своих подходов и решений.