

ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СТРУКТУРА УПРАВЛЕНИЯ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ В СТРАНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ И ПУТИ ЕГО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Современное состояние водного хозяйства стран Центральной Азии характеризуется наличием сложных многогранных процессов, которые определяются нарушением старой системы командного управления, изменением характера и структуры водопользователей, выходом из старой замкнутой системы в мировую, развитием рыночных отношений у водопользователей, поставщиков воды и других «заинтересованных субъектов», а также происходящими процессами - глобализацией, изменением цен на продукцию и т. д. Все это повлекло резкое увеличение количества водопользователей, ослабление финансовых возможностей водохозяйственных организаций и «заинтересованных субъектов», усложнение и разобщенность процессов развития, поддержания, мониторинга, управления и совершенствования водного хозяйства.

В странах Центральной Азии уполномоченными государственными органами по управлению водными ресурсами являются:

1. Республика Казахстан - Комитет по водным ресурсам Министерства сельского хозяйства.

Комитет по водным ресурсам Республики Казахстан осуществляет управление водными ресурсами по бассейновому принципу. Созданы 8 бассейновых водохозяйственных управлений (БВУ). Основными задачами БВУ являются: управление использованием водных ресурсов, установление планов забора и подачи воды, выдача разрешений на специальное водопользование, организация государственного учёта использования вод, контроль за безопасным техническим состоянием ГТС и водохранилищ. Эксплуатацию крупных водных объектов республиканского значения осуществляют РГП «Управление эксплуатации Бартогайского водохранилища и Большого Алматинского канала им. Кунаева», РГП по эксплуатации канала «Иртыш-Караганда». Техническая эксплуатация гидроузлов, головных водозаборов, магистральных каналов, водохранилищ, насосных станций, групповых водопроводов в компетенции республиканских государственных предприятий (РГП) по водному хозяйству. На базе областных комитетов по водным ресурсам в 1999г. образовано 14 РГП «Водхоз» на праве хозяйственного ведения, осуществляющие административно-территориальный принцип ведения водного хозяйства. Районные и межрайонные управления водохозяйственных систем являются подведомственными организациями областных РГП, производственная деятельность которых осуществляется на хозрасчётной основе.

Взаимоотношения управлений водохозяйственных систем с частными и кооперативными сельхозпроизводителями, потребительскими кооперативами водопользователей (ПКВ) по обеспечению оросительной водой, отводу коллекторно-дренажных вод, ремонту ГТС осуществляются на договорной основе.

2. Кыргызская Республика – Департамент водного хозяйства Министерства сельского и водного хозяйства и перерабатывающей промышленности.

В Кыргызской Республике пока сохраняется отраслевой принцип управления. Структура управления водного хозяйства включает республиканский, областной и районный уровни. Структура управления Департамента водного хозяйства (ДВХ) предусматривает вместо областного бассейновый уровень управления (7 бассейновых

управлений водного хозяйства), в основном совпадающий с границами областного территориального деления, и 40 районных управлений водного хозяйства. Управление водными ресурсами страны на республиканском, областном и районном уровнях является прерогативой ДВХ при Министерстве сельского, водного хозяйства и перерабатывающей промышленности (МСВХиПП). ДВХ, в прошлом отдельное министерство, вошло в структуру (МСВХиПП) в 1996 г. в целях объединения бюджетов этих двух ведомств и обеспечения лучшей координации их деятельности, как на уровне общего руководства, так и в плане их практической работы на местах, и регулирует использование водных ресурсов страны и руководит проектированием, строительством и эксплуатацией ирригационной инфраструктурой.

Основные предложения по будущей организационной структуре управления водным хозяйством в Кыргызской Республике включают:

- создание Государственного органа по управлению водными ресурсами – в Водном кодексе Кыргызстана носит название - «Государственная водная администрация» (ГВА). Временное исполнение обязанностей ГВА постановлением Правительства возложено на Департамент водного хозяйства;

- усиление функций государственного надзора за использованием водных объектов и водных ресурсов путем создания Государственной водной инспекции;

- создан Национальный Совет по воде в целях координации деятельности всех министерств и ведомств, имеющих отношение к использованию водных ресурсов. В работе Совета будут принимать участие все заинтересованные в управлении водными ресурсами стороны, включая представителей СМИ и НПО. Планируется проведение работы по созданию бассейновых советов;

- создание различного уровня комиссий по ирригации и дренажу, а также комиссии по безопасности плотин;

- укрепление экономического потенциала водных отношений, водохозяйственной и водоохраной деятельности.

3. Республика Таджикистан – Министерство мелиорации и водного хозяйства; недавно переименовано - Министерство мелиорации и водных ресурсов.

Управление водными ресурсами осуществляется по традиционному административно - территориальному принципу. В структуре Министерства функционируют:

- 2 областных Государственных Управления водного хозяйства (ГУВХ);

- 5 территориальных Государственных Управлений водного хозяйства;

- 42 районных и межрайонных Государственных управлений водного хозяйства.

ГУВХ различных уровней имеют в своем ведении комплекс гидротехнических сооружений и устройств по забору, транспортировке воды, ее распределению и отводу избыточных грунтовых вод и защите орошаемых земель и объектов водного хозяйства от вредных воздействий паводковых и селевых вод.

Иерархия управления эксплуатационной службой направлена от Министерства через областные, территориальные и районные ГУВХ к водопотребителям: коллективным, дехканским, фермерским хозяйствам, ассоциациям водопользователей и др. ГУВХ имеют специализированные подразделения, эксплуатирующие насосные станции, скважины вертикального дренажа, линии ЛЭП и связи, а так же гидрогеолого-мелиоративные службы.

Структура управления, связанная с эксплуатацией внутрихозяйственных ирригационных систем, представлена Министерством сельского хозяйства Республики Таджикистан (отдел мелиорации и экологии) и органами исполнительной власти на местах, имеющими в своем составе управления сельского хозяйства, курирующие деятельность сельскохозяйственных предприятий и производителей.

В контексте внедрения ИУВР предполагается:

- переход на бассейновый принцип управления водными ресурсами. В этом плане предприняты первые практические шаги. Так, в Хатлонской области из двух разрозненных территориальных управлений водного хозяйства было образовано одно, в Раштской долине, в верхней части бассейна р.Вахш было создано Раштское Управление водного хозяйства.

- в частности, трансформация областных и территориальных водохозяйственных эксплуатационных организаций в бассейновые управления основных водотоков республики;

- укрупнение районных ГУВХ укрупнятся по бассейновому признаку и образование оросительных систем, распределяющих и доводящих воду до АВП.

- создание Советов речных бассейнов, Водные комитетов систем и каналов, федерации и АВП как общественных организаций. В этих структурах будут представлены все заинтересованные стороны. В частности, в качестве пилотного создан Водный комитет канала Ходжабакирган. Опыт его работы будет распространяться.

- организация Бассейновых Советов.

Система управления водными ресурсами носит строго административно-территориальный характер, участие общественности не предусмотрено. Предлагаемая структура управления водными ресурсами в контексте внедрения ИУВР:

- национальный уровень - Министерство мелиорации и водных ресурсов.

На этом уровне общественный сектор представлен различными республиканскими общественными объединениями по содействию рациональному использованию и охране водных ресурсов. Особую роль будет играть Национальный Комитет по ирригации и дренажу, который, являясь неправительственной организацией, будет объединять различные научные, проектные, производственные, коммерческие и другие структуры, заинтересованные в рациональном использовании и охране водных ресурсов.

- второй уровень - бассейновый, должен включать бассейновые водохозяйственные управления по основным водотокам республики: р.Сырдарья, р.Заравшан, р.Каратаг-Ширкент, р.Кафирниган, р.Вахш и р.Пяндж.

Межсекторальное участие будет представлено в форме Водохозяйственного Совета бассейна. Здесь же будут представлены другие государственные организации областного уровня, а также представители общественных объединений и коммерческих структур.

- третий уровень - управления ирригационных систем, управления крупных каналов.

Межсекторальное участие представлено в форме Водных Комитетов каналов.

- четвертый уровень - в рамках крупных сельхозпредприятий различных форм собственности, ассоциаций и федераций водопользователей.

Управление от Министерства к бассейновым управлениям и управлениям ирригационных систем и каналов связь носит административный характер.

4. Туркменистан – Министерство водного хозяйства;

В республике доминирует система административно-территориального управления водными ресурсами, на местном уровне все еще встречаются командные методы управления. Система управления водными ресурсами Туркменистана построена по территориальному принципу (за исключением Каракум-дерьи: бывшего Каракумского канала).

Управление водными ресурсами осуществляется на основе 3-х ступенчатой иерархической системы (в порядке убывания полномочий):

- Министерство водного хозяйства,

- велаятских (областных) объединений водного хозяйства (ОВХ) «Сувходжалык», Велаятские объединения «Сувходжалык» имеют в своей структуре эксплуатационные, ремонтно-строительные и вспомогательные подразделения;

- этрапские (районные) управления водного хозяйства (УВХ), с полномочиями в пределах административных границ этрапов.

- дайханские объединения, фермеры-водопотребители. На внутриводхозяйственном уровне не организованы органы самоуправления водными ресурсами, какими являются ассоциации водопользователей или объединения водопользователей, а управление водными ресурсами на этом важнейшем участке осуществляется разрозненно силами специалистов этрапских управлений водного хозяйства, дайханских объединений и самих фермеров.

Управление главной водной артерией Туркменистана – Каракумдерья - осуществляет объединение «Каракумдерьясувходжалык», имеющее не только межэтрапское, но и межвелятское значение. Управление системой Каракумдерья объединение «Каракумдерьясувходжалык» осуществляет через 9 управлений эксплуатации, расположенных в зоне водотока, не имеющих административной подчиненности на местах.

В плане ИУВР, хотя это понятие для Туркменистана нечто новое, следует отметить, что в республике имеется опыт управления водными ресурсами по бассейновому принципу. Так, до недавнего времени функционировало Управление Тедженских оросительных систем (УТОС), обслуживавшее 3 административных района, существуют объединения эксплуатации Каракумдерья, Туркмендерья, построенные по бассейновому принципу. Мониторинг развития ИУВР целесообразно возложить на создаваемые бассейновые управления под контролем Минводхоза Туркменистана.

Принципы ИУВР прежде всего должны быть внедрены в зоне Туркменского Приаралья (Дашогузский велаят), где переплетены наиболее сложные проблемы водообеспечения. Целесообразно при этом организовать реализацию принципов ИУВР на примере одного-двух пилотных систем. В республике необходимо разработать новую национальную водную политику, предусматривающую совершенствование или преобразование организационных структур управления водными ресурсами, системы финансирования преобразований.

5. Республика Узбекистан – Главное Управление водного хозяйства Министерства сельского и водного хозяйства.

Во исполнение Указа Президента постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 2003 г. управление водными ресурсами в Узбекистане переведено на бассейновый принцип: на базе водохозяйственных организаций и служб организовано 10 Бассейновых Управлений ирригационных систем (БУИС) и одно Управление систем магистральных каналов (УСМК) в Ферганской долине. В состав названных БУИС и УСМК Ферганской долины входят:

- 3 Управления магистральных систем;
- 7 Управлений магистральных каналов;
- 52 Управления ирригационной системы.

Соответственно, вместо более 230 организаций и служб, занимавшихся управлением водными ресурсами, создано 73 водохозяйственных организации в структуре

Главного управления водного хозяйства МСВХ Узбекистана. 14 территориальных Управлений Насосных станций, энергетики и связи, 13 Гидрогеолого-мелиоративных экспедиций переведены в состав соответствующих БУИС.

Решениями Правительства РУз созданы общественные структуры для вовлечения заинтересованных министерств и ведомств, специализированных организаций, ведущих ученых и специалистов в управление водными ресурсами. При Центральном аппарате Министерства сельского и водного хозяйства создан Совет по рациональному использованию земельных и водных ресурсов, развития ирригации и повышения плодородия почв. В состав, которого входят видные ученые и специалисты, а также практик в области использования земельных и водных ресурсов.

Создан Республиканский комитет по ирригации и дренажу. В состав Комитета входят руководители заинтересованных министерств и ведомств, ведущие ученые и крупные специалисты отраслей экономики по использованию и охраны водных и земельных ресурсов.

В целях более обоснованного обеспечения прозрачности и коллегиальности принятых решений по установлению лимитов водопользования, решений в экстремальных случаях как по борьбе с маловодьем, а также селейными и паводковыми явлениями, при бассейновых управлениях ирригационных систем созданы Водохозяйственные советы, а при управлениях ирригационной системы Водные комиссии.

В состав Водохозяйственных советов входят руководители бассейновых управлений ирригационных систем, соответствующих областных управлений сельского и водного хозяйства, отдельных водохозяйственных организаций, территориальных органов

Госкомприроды и Ассоциации дехканских и фермерских организаций, а также видные специалисты, ученые и т.д.

В состав Водных комиссий входят руководители управлений ирригационной системы, магистральных каналов (систем), начальники соответствующих районных отделов сельского и водного хозяйства, руководители отдельных водохозяйственных организаций, высококвалифицированные и опытные специалисты, представители водопользователей (ширкатов, АВП) и т.д.

Все вышеуказанное касается управления водными ресурсами на национальном уровне. В регионе существует также созданная за период суверенизации определенная система регионального управления процессом использования водными ресурсами. О существующих механизмах управления уже неоднократно говорилось на различного уровня совещаниях, конференциях и других форумах и в повторении, наверное, нет необходимости.

В контексте внедрения ИУВР в регионе в целом целесообразен переход к системе управления водным хозяйством, включающей 5 уровней, с соответствующими институтами:

1. Межгосударственный – МФСА, МКВК;
2. Региональный бассейновый – БВО «Амударья», БВО «Сырдарья»;
3. Национальный – Главные Водные Агентства государства;
4. Национальный бассейновый – Бассейновые Водохозяйственные Управления;
5. Локальный (условно: обл/райводхозы, водопотребители и водопользователи).

Названные структуры (МФСА, МКВК, БВО и др.) уполномочены соответствующими органами управлять водными ресурсами на подведомственной территории (регион, речной бассейн, ирригационная система, административная единица).

В управление водными ресурсами вовлечены многие другие институты на разных уровнях: на межгосударственном – Организация ЕврАзЭС, ШОС, внутригосударственном – национальные Парламент, Правительство, ряд министерств и ведомств (Национальные Агентства по природным ресурсам, чрезвычайным ситуациям, геологии, гидрогеологии, различные сектора экономики), имеющих прямое или косвенное отношение к сфере водного хозяйства или интересы в нем.

Иерархия управления водными ресурсами по вертикали включает все названные структуры, которые представлены в странах ЦАР национальными законодательными и исполнительными органами на разных уровнях (республиканский, областной и т.д.).

В региональной структуре управления, в самом общем плане, на высшем уровне находится Организация ЕврАзЭС, которая включает управление водными ресурсами региона как элемент общего политического управления регионом на основе сотрудничества. Внутри региона особое значение в процессе управления водными ресурсами имеет МФСА и его комиссия МКВК.

Для участия всех заинтересованных сторон в управлении водными ресурсами необходимо создание институтов, через которые они могли бы представлять и отстаивать свои интересы. В целом предложения сводятся к созданию следующих структур на соответствующих уровнях:

1. Межгосударственном: Водно-энергетический (или другой) Консорциум;
2. Региональном бассейновом – Бассейновый Совет;
3. Национальном – Координационный Водохозяйственный Совет при Правительстве;
4. Национальном бассейновом – Бассейновые Советы;
5. Локальном: Водные Советы УИС, Водные Комитеты Каналов, АВП/ОВП.

Названные структуры, являясь консультативными органами, координируют действия основных водопользователей, государственных объединений и общественных организаций в целях повышения эффективности управления водными ресурсами.

Вопросы создания такого уровня структур непрерывно прорабатываются на соответствующего уровня форумах, группах высокого уровня и рабочих тематических группах в составе различных мероприятий регионального и межрегионального уровня.