



УКРЕПЛЕНИЕ ПОТЕНЦИАЛА РЕГИОНАЛЬНЫХ И НАЦИОНАЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ МКВК

НАРИМАН КИПШАКБАЕВ

ДИРЕКТОР КАЗАХСКОГО ФИЛИАЛА НИЦ МКВК
ПРЕДСЕДАТЕЛЬ ВОДНОГО ПАРТНЕРСТВА КАЗАХСТАНА

Предисловие

- ▶ Водохозяйственный баланс бассейна Аральского моря на пределе, водные ресурсы задействованы полностью, свободного стока нет. Спрос на воду в перспективе будет расти. Принципы будущих совместных действий должны направлены на развитие регионального сотрудничества в области совершенствования системы управления водными ресурсами трансграничных рек и усиление потенциала, роли и ответственности национальных и региональных организаций МФСА.
- ▶ Пока регион не ощущает острого дефицита воды, хотя удовлетворение потребностей отраслей экономики осуществляется сегодня не в полной мере интересов объектов природы. В средние и маловодные годы, в бассейне Аральского моря дефицит воды, как по объему и по качеству оказывает негативное воздействие на хозяйственно-экономическую ситуацию, особенно в низовьях рек Амударии и Сырдарии.

Продолжение


- ▶ В перспективе, безусловно, дефицит воды будет еще нарастать, особенно с учетом роста народонаселения, развития производства и при сохранении минимального необходимых потребностей и параметров в дельте рек Амударии, Сырдарии и части Аральского моря.
- ▶ В регионе приоритетными вопросами сегодня и в будущем остаются задачи улучшения управления водными ресурсами и качества воды, водосбережения, рационального регулирования и оптимального водораспределения, решение которых позволят к снижению дефицита воды в регионе.
- ▶ Водохозяйственная обстановка (ситуация) требует пересмотра сложившейся структуры управления водными ресурсами в бассейне Аральского моря как региональных, так и национальных уровнях.

Существующая структура региональных организации МФСА

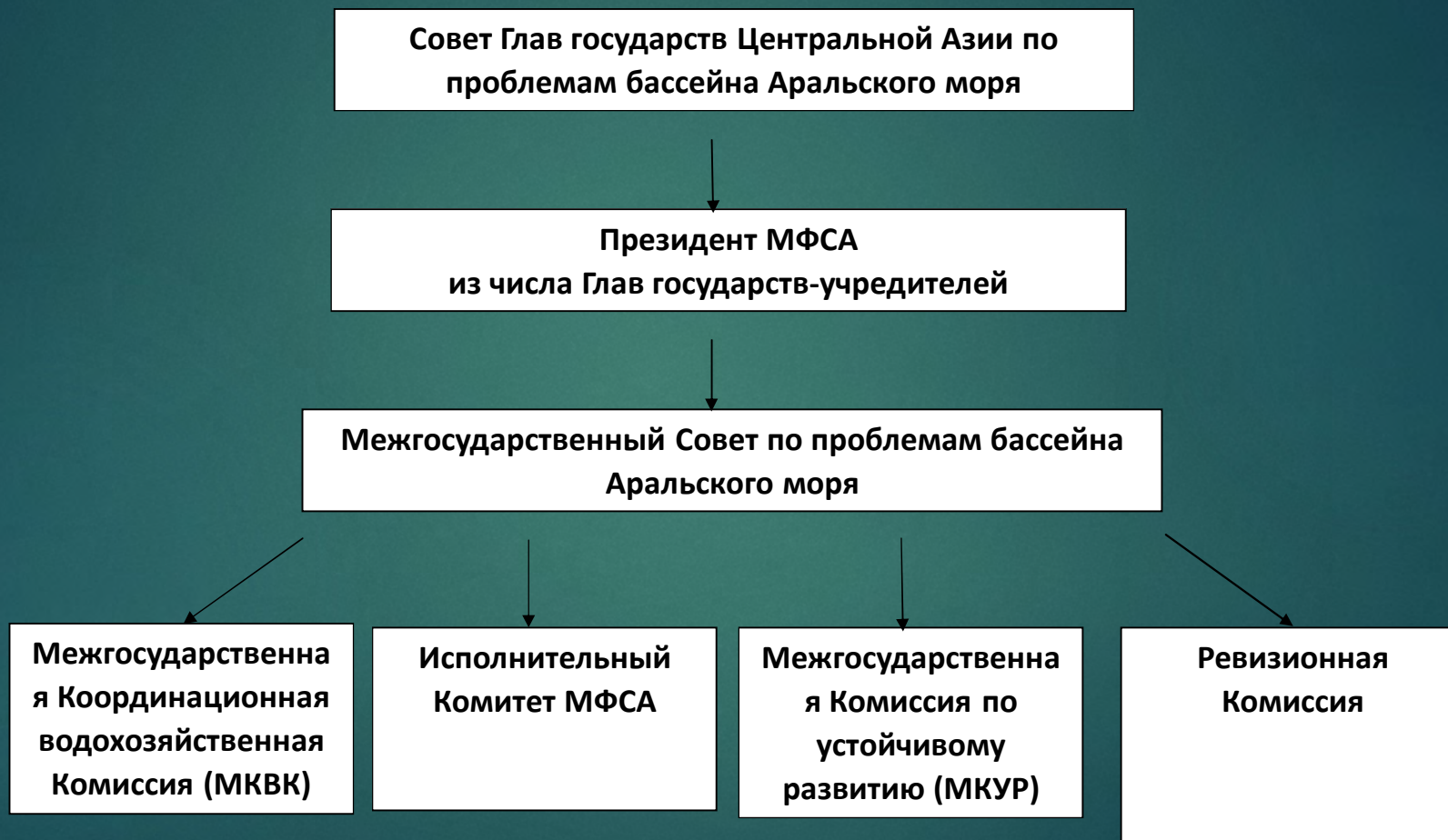
- ▶ Совместное управление и охраны трансграничных рек одна из самых сложных проблем. В регионе взаимосвязь между вопросами управления водными ресурсами, производством продовольствия, энергетики, промышленной продукции и охраной экосистемы, еще не осознается и даже иногда (если не постоянно) игнорируется отдельными руководителями, занятых этими вопросами.
- ▶ После распада СССР, Правительством стран Центральной Азии, учитывая жизненно важность и актуальность вопроса совместного управления водными ресурсами Аральского бассейна в первоочередном порядке (после развала СССР через 2 месяца – это рекордный срок в мировом опыте) подписаны 18 февраля 1992 года Соглашение «О сотрудничестве в сфере совместного управления использованием и охраной водных ресурсов межгосударственных источников». Указанным Соглашением организованы Межгосударственная Координационная водохозяйственная Комиссия (МКВК) со следующими функциями и задачами:

Продолжение

- ▶ Разработка и внедрение региональной стратегии рационального использования и охраны водных ресурсов межгосударственных источников в целях равноправного удовлетворения социальных, экономических и экологических потребностей участников-учредителей, а также составление и реализация совместных программ по улучшению водообеспеченности бассейнов межгосударственных источников региона;
- ▶ Осуществление управления водными ресурсами межгосударственных государственных источников бассейна Аральского моря с применением принципов ИУВР;
- ▶ Разработка, утверждение и контроль использования ежегодных лимитов водозабора для государств-учредителей из межгосударственных источников, планирование и контроль режимов работы водохранилищ межгосударственного значения, управление водораспределением в условиях фактически водности года и складывающейся водохозяйственной обстановки;
- ▶ Обеспечение ежегодных попусков для охраны природного комплекса Аральского моря и санитарных попусков по каналам;
- ▶ Решения принимаемые МКВК по вопросам установленных лимитов водозаборов, рационального использования и охраны водных ресурсов, обязательны для всех водопотребителей и водопользователей (статья 11).


- 
- ▶ Учитывая необходимость объединения усилий по решению социально-экономических и экологических задач Президенты государств Центральной Азии 26 марта 1993 года подписали «Соглашение о совместных действиях по решению проблем Аральского моря и Приаралья, экологическому оздоровлению и обеспечению социально-экономического развития Аральского региона». С этим «Соглашением» создан Международный Фонд спасения Арала (МФСА) под руководством Совета Глав государств Центральной Азии с соответствующими институтами.

Организационная структура МФСА (того времени)



В соответствии с решением Глав государств определены основные направления деятельности Фонда:

- ▶ Финансирование и кредитование совместных межгосударственных экологических и научно-практических программ и проектов, направленных на спасение Аральского моря и оздоровление экологической обстановки в районах, подвергшихся влиянию Аральской катастрофы, а также решение общих социально-экологических проблем региона;
- ▶ Создание и обеспечение функционирования межгосударственной экологической системы мониторинга, банка данных и других систем о состоянии окружающей природной среды Аральского бассейна;
- ▶ Финансирование совместных фундаментальных и прикладных исследований, научно-технических разработок по восстановлению экологического равновесия, рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды;
- ▶ Мобилизация средств на проведение совместных мероприятий по охране воздушного бассейна, водных и земельных ресурсов, растительного и животного мира;
- ▶ Финансирование совместных научно-технических проектов и разработок по управлению трансграничными внутренними водами.


- 
- ▶ Создание МКВК и Межгосударственного Совета МФСА и других институтов и деятельность этих органов в начальные годы способствовали активизации совместных усилий по тесному сотрудничеству стран Центральной Азии по управлению водными ресурсами трансграничных рек и реализации научно-технических мер по решению экологических и социально-экономических мер, а также привлечению внимания мирового сообщества к этой сложной проблеме.


В 1994 и 2006 гг. Главы государств стран Центральной Азии приняли два очень важных мероприятия.

- ▶ Первое: «Программа конкретных действий по улучшению экологической и социально-экономической обстановки в бассейне Аральского моря на ближайшие 3-5 лет», г.Нукус, 1994г.
- ▶ В программе предусматривались 10 проектов с целью решить и найти наиболее рациональные пути использования воды, установить оптимальный режим водохранилищ в интересах экономики и охраны окружающей среды всех стран, входящих в бассейн.
- ▶ Второе: «Программа конкретных действий по улучшению экологической и социально-экономической обстановки в бассейне Аральского моря на период 2003-2010 гг.», г.Душанбе, 2002г.
- ▶ Вторая программа является продолжением и развитием первой программы, более конкретизированы задачи на ближайшие 8 лет. Программой предусматривалось решить 14 конкретных задач.

Актуальность и жизненная важность этих решений заключается в том, что:


- ▶ Оперативно, сразу после распада СССР 5 стран Центральной Азии приняли совместные решения по нормализации ситуации, связанные с экологическим кризисом, созданным при СССР;
- ▶ Все предусмотренные с реализацией проекты и программы имела исключительно первоочередной комплексный характер. Подход экосистемный, общий для совместных действий.
- ▶ Были нацелены решить следующие задачи:
- ▶ Достичь совместного управления водными ресурсами межгосударственных источников;
- ▶ Обеспечить сохранение оптимально-необходимый параметр экосистем и биоразнообразия;
- ▶ Повсеместно навести порядок по рациональному использованию водных ресурсов и водосбережению;
- ▶ Улучшение и развитие социально-экономического развития региона.

- 
- ▶ Оценивая сегодняшнее положение в управлении водными ресурсами бассейна Аральского моря, создания вышеуказанных существующих структур МФСА, позволило сохранить выработанные ранее принципы водораспределения и избежать конфликтных ситуаций между странами в вопросе режима работы водохозяйственных комплексов Сырдарии и Амударии.
 - ▶ Региональными и национальными организациями по управлению водными ресурсами за 25 лет совместной работы проведены значительные работы по улучшению экологической и социально-экономической ситуации региона.
 - ▶ Главными результатами совместной работы являются – это, сохранение институциональных органов МФСА и межгосударственного сотрудничества.

- 
- ▶ Только по линии водохозяйственных мер по Аральскому кризису были за эти годы реализованы в низовьях реки Сырдарии, такие особо важные объекты, предусмотренные Решениями Глав Государств Центральной Азии 11 января 1994 года, Программой «конкретные действия по улучшению экологической обстановки в бассейне Аральского моря».


Конкретно:

- ▶ Создание и сохранение Северной части Аральского моря (САМ);
- ▶ Строительство гидроузла Айтек;
- ▶ Строительство Аклакской плотины;
- ▶ Реконструкция Кызылординского и Казалинского гидроузлов;
- ▶ Строительство гидроузла Караозек;
- ▶ Реабилитация Шардаринской плотины;
- ▶ Водорапределительные сооружения Приморских озерных систем;
- ▶ Подключение Аксай-Куандаринской озерной системы к Казалинскому гидроузлу;
- ▶ Строительство Коксарайского контррегулятора и др.

- 
- ▶ Актуальность и необходимость этих объектов в решении экологических и социально-экономических задач сегодня является бесспорным. Основными задачами проведенных инженерно-технических мер явились достижения сохранения северной части Аральского моря, как природного объекта, приостановления его усыхания, прекращения деградации дельты, экономия водных ресурсов и совершенствования системы управления водными ресурсами бассейна.

В результате реализации вышеприведенных инженерно-технических мер:

- ▶ Улучшено управление водно-солевым режимом САМ и системы дельтовых озер, обеспечивающих устойчивое экологическое состояние;
- ▶ Приостановлено опустынивание и повышено естественное плодородие почв Северного Приаралья;
- ▶ Восстанавливается и развивается биоразнообразие и рыбная отрасль Северного Приаралья;
- ▶ Повышается эффективность использования водных ресурсов и продуктивность орошаемого земледелия;
- ▶ Ежегодно улучшается социально-экономическое положение и повышается экологическая устойчивость региона.


- 
- ▶ Указанные достижения результат совместных действий региональных и национальных органов МФСА. Это, как бы очень положительный пример мирового масштаба в области разрешения экологических и экономических проблем. Странам региона следует наращивать потенциал возможности по решению и реализации нужных, актуальных проблем, которые мы имели сегодня.

Существующие структуры и работы органов МФСА имеют существенные недостатки. Какие именно (основные):

- ▶ Водохозяйственные органы в пределах каждого государства не являются межведомственным координационным органом по регулированию использованием и охраной водных ресурсов;
- ▶ (здесь дать расшифровку, разъяснение на примере Республики Казахстан: Распоряжение Премьер-министра Республики Казахстан «О создании Межведомственного Совета по вопросам управления водными ресурсами Республики Казахстан», второй пример: Государственная Программа управления водными ресурсами Республики Казахстан – Указ Президента Республики Казахстан от 4 апреля 2014 года).
- ▶ Исполком МФСА и его органы осуществляют свою деятельность неудовлетворительно, их влияние на деятельность МКВК и МКУР отсутствует.
- ▶ Исполком МФСА, МКВК и МКУР находятся на одной ступени иерархии в организационной структуре МФСА (равны по статусу). Но Правление МФСА не является постоянно действующим органом и соответственно этот орган не занимался деятельностью указанных органов. (Члены Правления – это тоже самое Члены МКВК, т.е. вопрос на уровне МКВК блокируется и не решается. Первоначальный Межгосударственный Совет МФСА, т.е. который осуществляет контроль за этими органами ликвидирован вместо его создан неработоспособный орган Правления МФСА).

Продолжение


- ▶ МКВК и МКУР действуют как правило самостоятельно, их деятельность практически не контролируется Правительствами стран и Правлением Фонда соответственно поручение Глав Государств Правительству по вопросам водных ресурсов, решению конкретных проектов остаются невыполненными (см. Программу №1 от 1994 года из 10 проектов реализованы 2-3 проекта, от Программы №2 от 2002 года из 14 проектов выполнены только 1-2 проекта. За такой провал в работе системы МФСА за 25 лет никто не нанес ответственности. Почему так, где корень зла?).
- ▶ Отсутствует четкое равновесие полномочий между органами МФСА;
- ▶ Слабое взаимодействие (можно сказать отсутствие) и нет информационного обмена между этими органами о проводимых работах;
- ▶ Недостаточная прозрачность деятельности Исполкома, МКВК и МКУР;
- ▶ Отсутствие информирования общественности;
- ▶ Государствами Центральной Азии за 25 лет не решено финансирование деятельности структур МФСА и работа пущена на самотек.
- ▶ Отсутствует координация и экспертиза региональных проектов и управления ими.



Доноры диктуют нам, какими региональными проектами по решению проблемы Аральского бассейна, отсюда результативности проекта падает.

Например, 25 лет 3 раза разработали проект по управлению водными ресурсами:

- ▶ первый – руководили итальянские специалисты – в конце не достигли цели;
- ▶ второй раз – руководил голландцы, средства разворовали, судились, результат не получили;
- ▶ третий раз – руководили немецкие специалисты, чем этот проект проходит более 6 лет, пока результата нет.



В регионе обстановка за эти годы по водному сотрудничеству очень осложнилась. Разве проекта разрабатывали для этих целей?

- ▶ Сильная зависимость проводимых работ структурами МФСА от финансирования доноров;
- ▶ До сих пор (25 лет) не работают и не решены механизмы ротации руководства и структур органов МФСА и др. недостатки.

Что делать?

- ▶ Для устранения недостатков и совершенствования работы структур МФСА целесообразно провести глубокий анализ прошлого опыта, с вовлечением представителей заинтересованных сторон – ИК, МКВК, МКУР и их национальных подразделений;
- ▶ Входящие в организационную структуру МФСА не конкурировали друг с другом, а сотрудничали, для этого придать Исполкому МФСА (т.к. Правление не работает, не будет работать) координирующую роль, придать ему дополнительную функцию и закрепить в правовом отношении;
- ▶ Принципы работы ИК надо пересмотреть, не Председатель Исполкома командовал, а Члены Исполкома, т.е. представители стран Центральной Азии, которых назначили Правительства стран;
- ▶ Бюджет МФСА должен покрывать административные и операционные расходы ИК, МКВК, МКУР и их подразделения (не только аппарат ИК);

Продолжение

- ▶ Назрела необходимость создания Бассейнового Совета Сырдарии и Амударии (принцип ИУВР) от представителей стран Центральной Азии, МКВК, МКУР, системы энергетики, РЭС, НПО, опытных специалистов, знающих эти системы, ученых.
- ▶ С 1993 года в соответствующих Решениях, Декларациях, Заявлениях Глав Государств стран Центральной Азии отражены пути совместных действий в регионе по решению водных, социально-экономических проблем, обобщить положения этих важнейших политико-правовых документов, разработать и подготовить срочно стратегию на ближайшие 3-5 лет;
- ▶ В соответствии с «Программой конкретных действий по улучшению экологической и социально-экономической обстановки в бассейне Аральского моря на период 2003-2010 гг.», подписанной Президентами стран Центральной Азии в 2002 году (это вторая Программа Арала) срочно разработать «Соглашение по укреплению материально-технической и правовой базы межгосударственных организаций МФСА».

а) Как можно улучшить сложившуюся нормативно-правовую базу регионального сотрудничества?

- ▶ Необходимо установить ключевые принципы для сотрудничества, исходя из необходимости обеспечения качества воды и экологической безопасности в бассейне реки.
- ▶ Более четко прописанные полномочия, задачи и ответственность каждого структурного подразделения, соответствия их международным нормам повысят устойчивость управления системы и позволят отвечать велению времени и практике межгосударственного сотрудничества в данной сфере деятельности.
- ▶ Такая необходимость возникает в связи с нарастающими проблемами, связанными с ростом населения Центральной Азии, глобальным изменением климата, увеличением частоты и интенсивности стихийных бедствий, связанных с водой и другими причинами;

Продолжение

- ▶ Необходимость совершенствования существующих организационных форм совместного управления водными ресурсами трансграничных рек Центральной Азии, которые должны основываться на нормах международного права сотрудничества трансграничных рек. В странах региона приоритетным направлением в водохозяйственной политике должны быть долгосрочные программы комплексных мер по экономии воды и сохранению ее качества, повышению экологической устойчивости природных систем водных бассейнов;
- ▶ Для улучшения нормативно-правовой базы регулирования водных ресурсов необходимо первоначально провести исследования с анализом всех нормативных актов в сфере межгосударственных водных отношений, которые были приняты за время существования МФСА.
- ▶ На основе этого анализа необходимо подготовить странами Центральной Азии основные принципы региональных правовых актов с учетом международного права и менталитет народов государств бассейна Аральского моря, особенно в вопросах распределения и использования водных ресурсов трансграничных рек.

б) Какие шаги и меры предпринять для того, чтобы МФСА с существующей организационной структурой работал как единая система (организация)

- ▶ Необходимо установить четкую иерархию всех организаций в рамках МФСА и создать стройную систему связей между ними, которые будут являться не формальными, а конкретно прописанную в нормативных документах ответственность этих организаций и порядок отчетности. Провести четкое разграничение сфер деятельности каждой организации.
- ▶ При проведении указанной работы следует принимать во внимание статус МФСА, прежде всего, как международной общественной организации. Фонд должен заниматься привлечением финансовых средств для решения в основном региональных проблем бассейна Аральского моря. Оперативная деятельность, как управление водными ресурсами трансграничных рек занимается межгосударственная структура многостороннего и двухстороннего характера.

в) Каковы позитивные и негативные аспекты ротации местонахождения региональных организаций?

- ▶ Позитивные стороны ротации месторасположения исполнительных региональных органов в возможности преодоления инертности, приобретения положительного опыта в управлении, повышения квалификации местных специалистов и персонала, создание необходимой материально-технической базы. Ротация способствует более справедливому распределению прав и обязанностей сторон в региональных организациях.
- ▶ Отрицательная сторона ротации в том, что наработанный опыт региональной организации при переходе в другую страну теряется. Любое перемещение – это потеря наработанного потенциала, знаний, связей и квалифицированного персонала.
- ▶ Более рациональным выбором является определение постоянного места дислокации региональной организации при условии ротации руководящего персонала и представительства стран в организации на равной основе как это практикуется во многих международных органах по всему миру.

Условия перехода к постоянно расположенным органам и переходящему председательству в них:


- ▶ улучшение распределения между странами-членами мест расположения региональных органов и их структурных подразделений;
- ▶ введение межгосударственной ротации руководителей региональных органов и их структурных подразделений;
- ▶ упорядоченное финансирование содержания и деятельности всей системы МФСА из национальных источников, за счет централизации части взносов в МФСА.

г) Какие шаги предпринять для внедрения ИУВР на региональном уровне?

- ▶ С внедрением принципов ИУВР в каждой стране, переход к ИУВР на региональном уровне будет естественным продолжением этого процесса. В процессе обобщения и согласования национальных планов ИУВР с учетом трансграничных аспектов будут определены необходимые изменения в региональных органах, соглашениях, механизмах взаимодействия и т.д.
- ▶ Увязать эти моменты для подготовки основы к созданию Регионального Бассейнового Совета Аральского моря. Существующие региональные организации могут стать институциональной основой для поддержания внедрения принципов ИУВР на региональном уровне.

д) Каким образом можно было бы в более полной мере реализовать бассейновый принцип управления водными ресурсами в регионе?

- ▶ Принцип одинакового права стран на водные ресурсы трансграничных рек должен быть принят за основу внедрения принципа управления водными ресурсами в регионе Центральной Азии.
- ▶ Бассейновый принцип управления должен быть закреплен в каждом государстве законодательно и в каждом государстве должны быть созданы соответствующие Бассейновые управления.
- ▶ В настоящее время МКВК в пределах своей компетенции не в состоянии решить вопросы, связанные с установлением режимов работы попуска воды из крупных водохранилищ региона, т.к. режим работы этих водохранилищ напрямую связан с выработкой гидроэлектроэнергии. Координационный диспетчерский центр (КДЦ) Центральной Азии также занимается режимами водохранилищ через регулирование перетоков электроэнергии из страны в страну. Координации между этими региональными организациями нет.

- 
- ▶ В этой связи и прежде всего член МКВК должен быть членом Правительства или руководителем, подотчетной Правительству организации. Повышение полномочий МКВК связано с необходимостью оперативного решения вопросов в смежных с управлением водными ресурсами сферах.
 - ▶ Непосредственное управление водными ресурсами является исключительной ответственностью членов МКВК перед правительством стран.
 - ▶ Взаимодействие МФСА с МКВК и его организациями лежит в плоскости реализации региональных проектов устойчивости этой региональной организации, усиления их потенциалов, улучшения управления водными ресурсами трансграничных водотоков.

е) Достоинства и недостатки существующей системы нормативных инструментов

- ▶ Достоинства:
- ▶ Благодаря созданной после обретения независимости стран бассейна Аральского моря системе нормативных инструментов стало возможным бесконфликтное решение вопросов по управлению трансграничными водными проблемами на протяжении более 25-летнего периода, несмотря на отличия интересов стран в данном вопросе.
- ▶ МФСА, МКВК и МКУР являются платформой для совместного решения региональных вопросов, через них поддерживается межотраслевое сотрудничество, обмен опытом и обучение кадров.

Продолжение

▶ Недостатки:

- ▶ Как таковой стройной взаимоувязанной системы нормативно-правовых инструментов касательно водных и связанных с ними ресурсов в регионе не существует. Есть отдельно взятые нормативно-правовые акты, которые были приняты в виде различных по юридическому статусу документов, как – соглашения, декларации, заявления, положения, уставы, регламенты, меморандумы. Во всех этих документах нет единой основополагающей базы (например, конвенции).
- ▶ Также в существующих соглашениях отсутствуют положения или статьи об ответственности сторон за невыполнение или ненадлежащее выполнение обязанностей, принятых в качестве данных соглашений.
- ▶ Отсутствует единая иерархия организаций МФСА, прописанная в нормативных документах ответственность организаций и порядок отчетности, четкое разграничение сфер деятельности каждой организации.

Совершенствование механизма сотрудничества на региональном уровне

Предлагается только совершенствование существующей структуры институтов регионального сотрудничества без каких-либо кардинальных изменений, в тоже время исходя из опыта прошлых лет в деятельности подразделений МФСА и внести следующее:

- ▶ Четкое разграничение сфер функций и ответственности региональных органов – Правление фонда, исполнительного комитета, МКВК, МКУР, БВО, НИЦ, секретариат и др.
- ▶ Уточнение мандатов и кругов ведения каждого регионального органа;
- ▶ Усиление координирующей роли центральных органов и установление порядка информации (отчетности) и взаимодействия между ними;
- ▶ Улучшения распределения между странами-членами мест расположения региональных органов и их структурных подразделений;
- ▶ Введение международной ротации руководителей региональных органов и их структурных подразделений;
- ▶ Интернационализация персонала региональных органов научно-исследовательских и учебных центров и бассейновых объединений;
- ▶ Упорядочение координации и взаимодействия среди министерств и ведомств, участвующих в сотрудничестве в рамках МФСА в каждой из стран-членов;
- ▶ Упорядочение финансирования содержания и деятельности всей системы МФСА из национальных источников;
- ▶ Улучшение координации связей с международными организациями и донорами;
- ▶ Улучшение прозрачности в распределении и использовании поддержки, получаемой от международного сообщества.