

## **Опыт организации интегрированного управления водными ресурсами по гидрографическому принципу в Кыргызской Республике**

По подсчетам Организации Объединенных Наций, к 2015 г. в странах с хронической нехваткой воды будет проживать более половины населения планеты, а к 2025 г. две трети человечества будут страдать от недостатка воды или даже безводья. При этом не существует ни влиятельной международной организации, ни норм международного права, которые регулировали бы распределение воды. На Третьем Всемирном Водном Форуме в Киото генеральный директор ЮНЕСКО Коитиро Мацуура объявил о создании специальной международной организации, которая будет предупреждать и улаживать межгосударственные конфликты из-за нехватки воды. По его словам, новой структуре предстоит "реагировать на кризисные ситуации, помогать их разрешать и вмешиваться, если об этом попросят конфликтующие стороны". Она предназначена для решения прежде всего локальных проблем (например, в связи с проектами строительства новых плотин на реках, протекающих по территории разных стран), но будет заниматься и общими - скажем, разведкой подземных водоносных пластов. Новая организация, создаваемая по инициативе ЮНЕСКО и Всемирного совета по проблемам пресной воды, наиболее авторитетного международного органа в области управления водными ресурсами, будет оказывать услуги разного уровня и масштаба - в зависимости от природы конфликта и запросов сторон. Это могут быть технические и юридические консультации, подготовка кадров, экспертиза, посредничество и создание условий для переговоров. Ее жизнеспособность будет обеспечивать и Арбитражный суд в Гааге, призванный разбираться прежде всего в юридических аспектах межгосударственных "водных" споров.

Вода - один из главных стратегических ресурсов любого государства, беспроектный вариант его экономического развития и защиты национальных интересов. Специалисты Лондонского института стратегических исследований не без основания утверждают, что одной из причин вооруженных конфликтов нынешнего столетия будет борьба за водные ресурсы. Эксперты предупреждают, что становящаяся "международным товаром" вода будет в XXI в. тем же, чем в XX в. была нефть, а в недалеком будущем цена литра воды превысит цену литра бензина. По данным Всемирной организации здравоохранения, уже сегодня более 1,5 млрд. людей страдают от нехватки питьевой воды. В скором времени её дефицит станет всеобщей проблемой. По данным Международного комитета по изменению климата в будущем ожидается изменение распределения осадков по планете: климатические контрасты будут усиливаться: засухи и наводнения станут чаще и интенсивнее. Это еще более затруднит регулярное снабжение пресной водой. На сегодняшний день проблема воды уже порождает межгосударственные конфликты, которыми известен, прежде всего, Ближний и Средний Восток – зона преимущественно пустынного климата, с малым количеством осадков и понижающимся уровнем грунтовых вод.

Банально напоминать, что вода - это жизнь, и какой продолжительности она у нас будет, во многом зависит от рационального управления водными ресурсами. За последние десятилетия в мире накоплен большой опыт в этом вопросе. Особенно больших успехов достигли некоторые страны Европейского Союза. На основе их опыта в 2000 г. была принята Европейская Директива о Воде. В сентябре 2002 г., на Всемирном саммите по устойчивому развитию в Йоханнесбурге, Европейский Союз (ЕС) официально объявил о начале осуществления Глобальной водной инициативы: "Вода для жизни - здоровье, благополучие,

экономическое развитие и безопасность". Совет Европейского Союза полностью одобрил эту инициативу, она пользуется политической поддержкой со стороны Европейской Комиссии и стран-членов ЕС. Политическая поддержка инициативы подкрепляется обязательствами по достижению ключевых целевых показателей, связанных с водой, и ЕС подтверждает обязательства внести свой вклад с тем, чтобы обеспечить:

- К 2015 г. - сокращение вдвое доли населения, не имеющего доступа к безопасной питьевой воде и адекватной канализации;
- К 2005 г. - подготовку во всех странах планов интегрированного управления водными ресурсами и планов эффективного использования водных ресурсов.

На протяжении первых двух десятилетий после 1972 года среди возможных стратегий доминировало развитие водохозяйственных инфраструктур. В 90-е годы было внедрено большое число инновационных подходов к управлению водными ресурсами.

Главными стратегическими тенденциями в этот период являлись:

- признание как экономической, так и социальной значимости пресной воды;
- сосредоточение усилий на эффективном распределении водных ресурсов;
- формирование взгляда на управление водосборными бассейнами как на решающую меру для эффективного менеджмента водных ресурсов;
- расширение сотрудничества между государствами, имеющими общие речные бассейны, для обеспечения справедливого распределения водных ресурсов;
- совершенствование процесса сбора данных;
- признание роли всех заинтересованных сторон в управлении водными ресурсами;
- принятие интегрированного управления водными ресурсами как стратегической инициативы; и
- признание растущего дефицита пресной воды как следствия ряда факторов, в том числе роста численности населения и промышленного производства, а также возросшего загрязнения.

Интегрированное управление водными ресурсами (ИУВР), как решение проблемы водного кризиса в мире сочетает управление по гидрографическому признаку, комплексность, равенство интересов всех водопользователей, увязку всех уровней иерархии водного сектора, консенсус, взаимозависимость и широкое привлечение водопользователей и заинтересованных субъектов. Интеграция предлагает взаимоувязку естественных систем природы - критического определителя объема и качества водных ресурсов, и социальной системы, которая определяет потребности водопользования, водоотведение, защиту от загрязнения и обеспечение социальной устойчивости.

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 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, включая Департамент водного хозяйства, Департамент сельского водоснабжения и Департамент рыбного хозяйства; Министерство экологии и чрезвычайных ситуаций, включая Гидрометеорологическую службу и Департамент по чрезвычайным ситуациям; Государственное агентство по геологии и минеральным ресурсам, включая Гидрогеологическую экспедицию; Министерство здравоохранения, включая Санитарно-эпидемиологическую службу. 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 следующие республиканские структуры:

- Национальный статистический Комитет, осуществляющий государственный надзор за соблюдением норм и правил ведения статистической отчетности об использовании и охране водного фонда, разработку и утверждение нормативной базы ведения статистической отчетности;

- Государственная инспекция по стандартизации и метрологии, осуществляющая государственный надзор за соблюдением системы обеспечения единства и точности измерений, в том числе количественных и качественных показателей состояния и использования водных ресурсов;

- Министерство иностранных дел, осуществляющее государственный надзор за соблюдением норм международного водного права, а также норм, содержащихся в заключенных Кыргызской Республикой договорах и соглашениях по водным проблемам;

- Министерство юстиции, осуществляющее государственную регистрацию всех нормативных актов, в том числе относящихся к сфере водных отношений, а также государственный контроль за соответствием любых нормативных актов конституционным нормам и действующему законодательству Кыргызской Республики.

В сфере управления участвуют также органы местной государственной администрации, которые осуществляют на вверенных им территориях:

- защиту прав водопользователей;

- отвод земель водного фонда;

- ограничение в обоснованных случаях право водопользования.

Иерархия управления водным фондом включает республиканский, областной и районный уровни управления. Структура управления Департамента водного хозяйства 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.

Следует отметить, что функции этих многочисленных органов не закреплены в действующем законе, а определяются в положениях об их деятельности. К тому же эти функции распределены между ними не эффективно, зачастую дублируются, сравнительно легко могут изменяться и добавляться, передаваться от одного ведомства другому. Таким образом, управлением водными ресурсами заняты многочисленные государственные органы со своими положениями, нормативами и инструкциями.

В то же время, с точки зрения физических законов, вода (поверхностная и подземная) является единым ресурсом и соответственно должна управляться по единым нормативам и предпочтительно одним органом. Известно, что вода не признает административных границ и подчиняется только физическим законам, перетекает из одной территории в другую. Например, река Чу берет начало в Кочкорском районе Нарынской области и проходит по территории пяти районов Чуйской области и уходит на территорию Казахстана. Река Нарын берет начало в Иссык-Кульской и Нарынской областях, проходит по территории Джалал - Абадской области и уходит на территорию Узбекистана.

В каждой области имеется множество малых рек межрайонного и межреспубликанского значения, водами которых пользуются различные хозяйствующие субъекты, территориально расположенные в разных административных границах, при этом водные ресурсы этих рек полностью разбираются в каналы, не всегда удовлетворяя потребности всех водопользователей.

При управлении водными ресурсами даже в советское время в условиях жесткого государственного регулирования были проблемы, которые в настоящее время ещё более обострились в связи с появлением многочисленных водопользователей и потребителей с различными формами собственности.

Учитывая это, в качестве предварительной меры с 1997 года в соответствии с приказом по Департаменту водного хозяйства бывшие областные управления водного хозяйства были реорганизованы в бассейновые управления водного хозяйства. Кроме того, в системе ДВХ в течении ряда лет действуют ряд управлений межрайонными каналами (в

Чуйской, Таласской областях), в Ошской области было создано Управление Араван-Акбурунского канала в рамках пилотного проекта ИУВР-Фергана и создан Водный Комитет канала, включающий представителей водопользователей.

В Кыргызской Республике в настоящее время реализуются проекты, имеющие отношение к интегрированному управлению водными ресурсами: «Интегрированное управление водными ресурсами Ферганской долины», финансируемой Швейцарским агентством развития и «Развитие эффективного интегрированного управления водными ресурсами в бассейнах рек Чу и Талас», финансируемой Европейской экономической комиссией. Кроме того, в рамках проекта ООН СПЕСА реализуется проект «Создание двусторонней комиссии по рекам Чу и Талас», результаты которой могут быть распространены в последующем на другие трансграничные реки Кыргызстана.

В Кыргызстане, как и в других странах региона, существуют давние традиции управления водными ресурсами основанными на гидрографических принципах управления. Нелишним будет напомнить, что до 1931 года все реки СССР государства находились в ведении одного Министерства (с 1917 года - Народного комиссариата) путей сообщения (между прочим, первое название ведомства с его основания в 1798 году - "Департамент водяных коммуникаций"). С разделением НКПС в 1931 году водные проекты выдвигали и осуществляли народные комиссариаты тяжелой промышленности, водного транспорта, внутренних дел, землеустройства и земледелия. Позднее эта функция была передана Минводхозам СССР и союзных республик.

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-Ункур, 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-АкБуурунское 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. Лебединовка 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.

Реформа управления водными ресурсами в рамках предложенного проекта Водного Кодекса основана на бассейновом принципе управления водными ресурсами. Бассейновое управление рассматривает гидрологический объект как наиболее подходящую область для устойчивого управления водохозяйственной деятельностью. За некоторыми исключениями, в Кыргызстане существуют особые и четко определенные бассейновые водные системы, полностью совпадающие с административными границами областей. Сток в бассейнах, питаемых преимущественно таянием снегов и ледников следуя определенной сезонной модели, традиционно управлялся на годичной основе.

Основные бассейны Кыргызстана топографически четко определены, а также совпадают с административными границами областей. Несмотря на это, очертания некоторых речных бассейнов изменились в результате крупномасштабной водохозяйственной деятельности, как в прошлом, так и в настоящем (особенно в бассейнах рек Чу и Сыр-Дарья). Эти крупномасштабные и комплексные системы оросительных каналов, которые занимают часть данных бассейнов, включают в себя магистральные и межгосударственные оросительные каналы со многими притоками и питаются из основных речных водоводов, а также из небольших местных суб-бассейнов. Вследствие чего, АВП и муниципалитеты получают воду из нескольких источников по различным водоотводам в различных суб-бассейнах. Водостоки в этих нерегулируемых, местных суб-бассейнах часто не соответствуют нормам и правилам и создают проблемы полного затопления орошаемых площадей.

Семь основных водных бассейнов в Кыргызстане находятся на различных уровнях экономического развития с различным уровнем потребности в воде и соперничества за водные ресурсы, а также с различной степенью угрозы в отношении окружающей среды. Можно ожидать, что социально-экономическая польза от управления бассейновыми водными ресурсами окажется большой в одном бассейне с высоким уровнем и конкурирующим многоотраслевым водопользованием и, в то же время, страдающим от деградации окружающей среды и в одном бассейне, где под угрозой находятся высокие показатели окружающей среды (Приоритетная категория 1). Ожидается также, что польза будет большой также в двух бассейнах с сельскохозяйственным водопользованием (Приоритетная категория 2) с высокой плотностью населения и, в настоящее время, с высоким уровнем социальных рисков. Социально-экономическая польза будет относительно ниже в трех менее развитых бассейнах (Приоритетная категория 3), где, тем не менее,

бассейновое планирование может оказать важное воздействие в качестве стратегии развития на региональные водопроводные сети и охрану окружающей среды путем охраны и рационального использования природных и водных ресурсов в верховьях рек. Основываясь на данном плане, была проведена оценка семи основных бассейнов Кыргызстана с целью распределения приоритетов по следующим трем категориям:

**Категория 1; Высший Приоритет:** (1) Бассейн Чу-Асса -Таласа; этот бассейн совпадающий с урбанизированными и промышленно развитыми областями с высоким уровнем экономической деятельности и многоцелевого водопользования, нуждается в планировании многоцелевом использовании водных ресурсов и интегрированном управлении водными бассейнами. Баланс «спрос – предложение» в Таласком суббассейне становится все более критическим. Традиция планирования и серьезные возможности планирования в бассейне реки Чу делают этот бассейн мощным испытательным полигоном по проверке и обучению для остальных бассейнов Республики и (2) бассейна озера Иссык-Куль при нависшей угрозе озерному водоему и верхним водоразделам.

**Категория 2; Средний Приоритет:** Нижний бассейн Сырдарьи с (3) бассейном Ферганской и Баткенской долин – территория с множеством суб-бассейнов; и (4) бассейн Кара-Дарьи с промышленно развитыми Ошской и Жалал-Абалской областями. Эти бассейны, при существующем критическом балансе «спрос – предложение» и высоких социальных рисках, требуют гибкого руководства с учетом риска и планового подхода. Было бы разумным и эффективным разработать подходы к бассейновому планированию, навыки и процедуры в бассейне реки Чу, в Бишкекской области, прежде чем приступить к более уязвимым и рискованным регионам.

**Категория 3; Низкий приоритет:** (5) Нарын, (6) бассейн Амударьи (Алайская долина) и (7) бассейн юго-восточного Тарима, текущего в Китай, являются оставшимися главными бассейнами в Кыргызстане, где экономическая водохозяйственная деятельность относительно низка и управление водными ресурсами сосредоточено на увеличении ресурсов, региональном развитии, туризме и охране водных ресурсов и окружающей среды.

При переходе к рыночной экономике финансовая ответственность в сфере водных ресурсов перекладывается с централизованного государственного бюджета на водопользователей и децентрализованную региональную администрацию по управлению водными ресурсами. В экономике, испытывающей нехватку кредитов, децентрализация и неконтролируемый расчет на рынок могут, однако, привести к еще большей неразберихе в сфере водных ресурсов, если не будут предусмотрены и регламентированы реалистические меры по устойчивому финансированию. В нынешней ситуации серьезных ограничений бюджетного финансирования, при невозможности поддержки инфраструктуры водных ресурсов и системы водопроводных сетей для обеспечения содержания и технического обслуживания систем водоснабжения, первым требованием бассейнового планирования является введение и реализация альтернативных механизмов финансирования для ускорения перекладывания финансовой ответственности в секторе водных ресурсов на местный уровень и уровень водопользователей. Следовательно, в качестве конкретного и неотложного требования, бассейновое планирование должно обеспечить механизмы закрепления и распределения ответственности по устойчивому финансированию, капиталовложениям и текущим расходам на эксплуатацию, содержание и техническое обслуживание.