

Развитие сотрудничества в области интегрированного управления водными ресурсами в Центральной Азии

Вилма Хоринкова¹

Введение

Критические водные проблемы, преодолеваемые регионом в настоящее время, тесно взаимосвязаны с применением трех Дублинских принципов (1992 год), а именно: экологического принципа (требующего глобального подхода к управлению водными ресурсами) с целью улучшения экологической ситуации в бассейне Аральского моря; институционального принципа (требующего институциональных изменений, сопровождающихся внедрением управления водными ресурсами на основе участия заинтересованных сторон и с передачей управленческих обязанностей на самый нижний уровень) для управления водой в сельском хозяйстве и обеспечения поливных услуг; и инструментального принципа (требующего управления водой как экономическим ресурсом) для развития возможностей использования воды в ирригации и гидроэнергетике.

Исторически сложилось, что отдельные лица и общины в центрально-азиатском регионе совместно пользовались водой для поливов и для домашних нужд, отводя ее поочередно, по мере необходимости. При этом не существовало никаких формальных правил и законов. С интенсификацией водопользования для обеспечения крупномасштабных ирригационных комплексов, развивавшихся с начала шестидесятых до середины восьмидесятых, изменялась водная ресурсная база – в плане ее качества и объема. Однако в условиях централизованного управления и взаимозависимости государств нехватка воды все еще не была большой проблемой. Конкуренция за истощающиеся ресурсы началась после обретения государствами независимости, когда они встали перед необходимостью приватизации, и вода сделалась экономическим товаром – рыночным, годным для продажи, прибыльным и эксплуатируемым, цена и распределение которого стали вопросом политического выбора и обсуждения.

В девяностых годах прошлого столетия стало также меняться и управление водными ресурсами в регионе по мере того, как государства Центральной Азии приступали к осуществлению реформ, оказывающих воздействие в первую очередь на их институциональное устройство в водном секторе². Сегодня государства оказались на различных стадиях институционального и экономического развития. Некоторые происходящие изменения связаны с применением передовых технологий, методик и

¹ Директор Отделения по Центральной Азии и Закавказью (Ташкент, Узбекистан) Международного института управления водными ресурсами (Колombo, Шри-Ланка)

² Под институциональным устройством мы подразумеваем не только организации, органы государственной власти и лиц, тем или иным образом вовлеченных в управление водными ресурсами, но также и формальный порядок их взаимодействия и юридические инструменты, такие как законы, правила, инструкции, письменные соглашения, равно как и неформальные механизмы – традиции, религиозные, этнические и общинные обычаи, поскольку все они всесторонне влияют на то, каким образом управляются водные ресурсы.

техник, принятием новых законодательных и нормативных инструментов, однако в первую очередь они включают в себя изменения организационного характера в эксплуатации и техобслуживании ирригационных сооружений, в управлении водой на внутрихозяйственном уровне и/или их комбинацию.

Концепция интегрированного управления водными ресурсами (ИУВР)

Среди организаций по предоставлению технической помощи и доноров существует единодушие в том, что концепция интегрированного управления водными ресурсами, применяемая на уровне бассейна, является наилучшим подходом для того, чтобы справиться с увеличивающимся приростом населения и спросом на продовольствие, используя все наличные водные ресурсы и источники, которые приемлемы с точки зрения качества воды, а также для того, чтобы поддержать жизненно важные экосистемы. Концепция стимулирует координацию и согласованность в планировании, развитии, использовании и управлении всеми водными ресурсами. Базовый принцип ИУВР – это «применение интегрированной политики, реализуемой в рамках переработанного законодательства посредством согласованной организационной структуры». Этот новый подход также означает использование процесса, основанного на участии – вовлечении пользователей – в планирование и управление наличными водными ресурсами, с тем, чтобы не только фермеры, занимающиеся производством продуктов питания, получали достаточно воды, но также и те, чья продовольственная безопасность зависит от поливного земледелия.

Принцип интегрированного управления водными ресурсами заключается во внедрении постепенных институциональных изменений, сопряженном с техническими инновациями. Применительно к странам Центральной Азии – внутри каждой страны и за их пределами, - основные предусматриваемые институциональные изменения будут являть собой реформы распределения и управления поверхностными и подземными водами, сопутствующей нормативно-правовой базы, а также создание системы действующих водных прав, справедливой и гибкой, для всех источников воды³. Естественно, использование всех наличных источников воды накладывает дополнительные требования на организационное устройство и нормативно-правовую базу.

ИУВР означает, что институты, «правлящие» водопользованием, нуждаются в изменении/реформировании; в некоторой степени может потребоваться и создание новых организаций, с тем, чтобы добиться эффективного, успешного и ответственного использования воды. Другими словами, «интегрированное управление водными ресурсами» - это согласованное управление водой из многочисленных водных источников, сопровождающееся борьбой с истощением поверхностных и подземных вод, заболачиванием и засолением, с целью удовлетворения потребностей в воде различных секторов экономики. Это также

³ Источники воды могут включать в себя все типы поверхностных вод - реки, водохранилища, каналы, поверхностный сток, а также подземные воды, сельскохозяйственные дренажные воды, городские сточные воды и промышленный сток.

включает в себя комплексное (интегрированное) планирование использования водных ресурсов.

Для принятия концепции и принципов ИУВР потребуются поэтапные реформы, включая реформы политических и нормативно-правовых рамок, а также «настройка» старых и создание новых организаций с целью поддержки изменений в развитии и управлении водными ресурсами начиная с самых мелких гидрографических единиц, и заканчивая речным бассейном. В целом ИУВР на уровне бассейна нужно направлять в сторону повышения продуктивности водных ресурсов во всех подсекторах водного хозяйства (ирригации, питьевом водоснабжении, гидроэнергетике, рыбном промысле и т. д.), и только создание эффективного руководства⁴ может обеспечить справедливое и действенное управление водными ресурсами.

Руководство оказывает влияние на систему, как на верхнем, так и на нижнем уровнях. На верхнем уровне изменения охватывают главным образом политику и нормативно-правовую базу, рационализируя и модернизируя функции по управлению ирригационными и дренажными системами, а также административные аспекты, например, замену тех или иных существующих процедур более прозрачными. На нижнем уровне руководство воздействует на операционную сущность системы, что напрямую относится к достижению более экономичной и эффективной эксплуатации и технического обслуживания ирригационных и дренажных сооружений, а также к борьбе с паводками. Эти изменения также внедряют в практику участие водопользователей и заинтересованных сторон в эксплуатации и управлении системами.

При созданной системе ИУВР нормирование воды (водораспределение), водопользование и управление могут лучше планироваться и контролироваться, а применение информационных систем становится более эффективным, что вместе позволяет осуществлять согласованное использование всех источников воды с минимизацией негативных явлений (заболачивания, засоления).

ИУВР в регионе

Учитывая наличие трансграничных рек в регионе, предполагается, что потребности в воде каждого государства, определенные в соответствии с потребностями экономического развития, намеченного правительством, будут приводиться в соответствие с общей стратегией по бассейну каждой реки. Это касается поддержания водоснабжения для нужд населения, промышленности, сельского хозяйства и других секторов экономики, а также обеспечения достаточного количеством воды на нужды окружающей среды (например, минимального расхода и уровней воды). Поскольку ирригация является основным пользователем воды, то

⁴ Термин «руководство водными ресурсами» относится к ряду политических, социальных, экономических и административных систем, предназначенных для развития водных ресурсов и предоставления водных услуг (определение GWP).

для достижения эффективной эксплуатации и техобслуживания ирригационных и дренажных сетей и создания более интегрированного управления водой в ирригации каждому правительству следует ясно определить цели программ институционального развития и обеспечить свою приверженность их реализации (за чем стоит, естественно, множество политических и социальных факторов, свойственных каждой конкретной ситуации). Кроме того, необходимо наличие совместимости между юридическими рамками государств, использующих трансграничные воды.

Из-за проблем с водой в регионе перед водниками-управленцами и водопользователями Центральной Азии стоят огромные сложности: нехватка воды, обветшалость инфраструктуры, организационные пробелы в доставке и распределении воды, недостаток стратегического планирования, проблемы с засоленностью почв, заболачивание, территориальные интересы и отсутствие единого социального поведения. Тем самым, принятие ИУВР может выглядеть относительно простым делом в теории, но сложным на практике и представляющим собой длительный процесс. Реализация реформ по различным донорским проектам подтверждает сложность системы бассейна Аральского моря. Фрагментация и пробелы, существующие как результат иерархии политики, законов и институционального устройства прошлого, а также как результат наличия связей между организациями по управлению поливной водой и административными органами, правительственными ведомствами и агентствами – это парадигма, которую не просто преодолеть.

Проект по Ферганской долине

ИУВР предназначено для того, чтобы помочь предотвратить водный кризис, с которым сталкиваются многие страны, в том числе и центрально-азиатские. Основные трудности в применении ИУВР в Центральной Азии имеют институциональный характер. Для того чтобы дать импульс проведению в жизнь этой концепции, ИВМИ совместно с НИЦ МКВК осуществляют в настоящее время проект, занимающийся организационными проблемами, который станет шагом в направлении применения принципов ИУВР в Ферганской долине, включающей три государства - Киргизию, Узбекистан и Таджикистан.

В результате осуществления проекта ожидается повышение доходов и уровня жизни фермеров. В начале этого года с завершением начальной фазы началась непосредственная реализация проекта. Проект станет последовательно вводить институциональные изменения по гидрографическим границам ‘гидромодулей’, вовлекая в процесс заинтересованные стороны и пользователей.

При привлечении пользователей конечный результат этого довольно длительного процесса становится более удовлетворительным.

Управление водными ресурсами на трех уровнях

В конкретном плане проект намеревается поднять продуктивность воды (сократить водопотери) и создать новый порядок управления водой на уровне хозяйств. Однако

первоочередная задача – это внедрить новое устройство управления на трех уровнях на основе принципа гидроединиц: i) ассоциации водопользователей (АВП) для уровня конечных пользователей и федерации водопользователей (ФВП) для межхозяйственного уровня; ii) на подкомандной площади каналов для межрайонного, межобластного, а иногда и межгосударственного уровня; iii) БВО Сырдарья (в существующем виде – но в долгосрочной перспективе изменить и вывести на новый транснациональный уровень).

Новые формы управления – АВП и ФВП – возьмут на себя управление ирригацией на площадях, ранее принадлежавших крупным коллективным хозяйствам, и будут отвечать за водозабор из головного канала, планирование посевов и потребностей в воде, нормирование и распределение воды индивидуальным фермерам и фермерским кооперативам вдоль вторичных и/или третичных каналов. АВП и ФВП будут хозрасчетными единицами, собирая средства на поставку воды, услуги, эксплуатацию и техобслуживание с фермеров; они будут заниматься собственным администрированием, управлением эксплуатацией и техобслуживанием, а также финансовым менеджментом.

«Водохозяйственная организация канала», находящаяся одной ступенью выше, будет отвечать за управление водой вдоль главных каналов между головными водозаборными сооружениями и отводами на уровне хозяйств. При возможности, и там, где это технически осуществимо, обязанности будут распространяться на другие районы или области.

Наращивание потенциала

Наращивание потенциала будет рассматриваться во многих институциональных и водохозяйственных аспектах. В данном регионе опыт АВП существует в Киргизстане, включая нормативную базу для создания и функционирования АВП. В других государствах ситуация отличается; еще не отмечается оказания достаточной поддержки созданию, развитию и функционированию АВП на государственном уровне, позволяющей их членам стать действительно независимыми фермерами. Таджикистан продвигается вперед довольно быстро. В Узбекистане земельные реформы еще не осуществлены в полном масштабе всей страны. Во всем регионе вновь появляющиеся фермеры или члены АВП не имеют фермерского опыта или веры в свои фермерские навыки (они могут быть бывшими членами кооператива, однако это не означает, что они знают, как выбирать семена, обрабатывать землю, использовать удобрения и так далее). Поэтому им нужна поддержка и консультации, которые предоставляются по программе проекта.

Замечено, что хотя консультационные услуги по управлению водными ресурсами и ведению агробизнеса, а также передача сельскохозяйственных знаний, включаются в программы проектов с зарубежным финансированием, многие такие проекты не предоставляют такой поддержки на деле. То же самое относится к изменениям в ирригационной политике – кажется, что проекты не добиваются желаемого воздействия. И чего не хватает первую очередь – так это изначальной приверженности правительств и политической воли в поддержке разного рода реформ.

Уроки начальной фазы:

1. Управление водными ресурсами по административным границам в новых условиях, становящихся причиной фрагментации управленческих обязанностей, не может гарантировать требуемого уровня удовлетворения конкурирующего спроса на дефицитные водные ресурсы. Наоборот, оно породило такие проблемы, как недостаток финансирования и создание неблагоприятных местных стремлений вмешиваться в управление. Кроме того, оно не может гарантировать или стимулировать привлечение заинтересованных сторон к управлению на демократических принципах.
2. Продуктивность земли и воды в большей части территории долины остается ниже своего потенциала. Причина этому – низкие доходы сельского населения и слабость рынков, недостаток развитой сельскохозяйственной инфраструктуры, отсутствие служб передачи сельскохозяйственных знаний и возможностей для фермеров получать новые знания, неадекватность финансовой поддержки правительства, направляемой на нужды водоснабжения и мелиорации для устойчивости окружающей среды.
3. Отсутствие достаточной поддержки и осведомленности о нуждах институциональной перестройки, отсутствие благоприятных условий на местном и правительственном уровнях, включая отсутствие всеобъемлющей политики управления водными ресурсами.
4. Неполная или неадекватная правовая база для управления водой по гидрографическому принципу, а также для АВП, включая слабость механизма разрешения конфликтов.
5. Назревшая необходимость в открытом, прозрачном и совместном принятии решений, в диалоге среди менеджеров-водников и заинтересованных сторон, а также в тщательно спланированных, структурно определенных методиках и процессах социальной мобилизации.
6. Сильная потребность в определении и опробовании, внутри каждого государства, альтернативной модели управления водными ресурсами, включая механизмы нормирования, распределения, эксплуатации и восстановления.
7. Неэффективное водопользование по причине высокого уровня водопотерь в системах каналов и расточительной поливной практики на уровне поля.
8. Необходимость в прозрачной системе обмена данными и наличии адекватных данных для анализа на уровне гидрографических единиц, а также создание всеобъемлющей информационной базы для принятия решений.