

Применение принципов ИУВР в бассейне Аральского моря

Духовный В.А.

Научно-информационный центр МКВК Центральной Азии

Выбор бассейна Аральского моря в качестве приоритетного по внедрению совместного управления водными ресурсами был произведен практически в результате двух основных факторов.

Первый – наличие подготовленной еще в советское время «Схемы комплексного использования водных ресурсов бассейна Аральского моря», в которой были отработаны принципы эффективного планирования, регулирования, распределения и использования воды в бассейне Аральского моря усилиями пятью союзных республик Советского Союза. Схема очень четко определила необходимые расходы воды, а также необходимые сооружения, которые обеспечивали к тому времени и на перспективу комплексное регулирование водных ресурсов и одновременно планировали детальное использование земельных ресурсов.

Второй принципиальный побудитель этого решения – распад Советского Союза и необходимость организации совместного использования водных ресурсов бассейна Аральского моря в интересах теперь уже пяти независимых стран Центральной Азии, в частности, Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Туркменистана, Узбекистана (а также части Афганистана, питающегося водами р. Амударья). Ориентируясь на вышеуказанную Схему, в октябре 1991 г. главы водохозяйственных ведомств региона подписали «Заявление руководителей водохозяйственных органов республик Средней Азии и Казахстана», которое после было воплощено в жизнь Соглашением от 18 февраля 1992 г.

Ровно через год, в марте 1993 г., страны региона подписали на уровне Глав государств Соглашение, которым подтверждалось решение предыдущего Соглашения от 18.02.1992 г., подписанного руководителями водохозяйственных ведомств, и в значительной степени расширялась сфера ответственности и взаимных обязательств. Практически это Соглашение создало организационную основу бассейнового управления, которое кроме действующих (созданных еще в советское время) БВО «Амударья» и БВО «Сырдарья», включило вновь созданную Межгосударственную координа-

ционную водохозяйственную комиссию (МКВК) и Межгосударственную комиссию по устойчивому развитию (МКУР). Координацию обеих комиссий должен был осуществлять по этому Соглашению Межгоссовет, представленный 5 заместителями руководителей правительств стран-участников и его Исполком. Параллельно был образован Международный Фонд спасения Арала, созданный в качестве финансового фонда, и который должен бы обеспечить устойчивое финансирование всех региональных органов.

Таким образом, была значительно расширена – кроме воды и экологии – возможность координирования и кооперирования различных видов деятельности водопользователей и водопотребителей с целью достижения максимального экономического эффекта. В подкрепление этих соглашений еще через год – 11 января 1994 г. – было подписано еще одно соглашение, которое устанавливало четкие экологические требования к устойчивому управлению водными ресурсами.

Однако этим дело не ограничилось и уже в 1998 г. было подписано знаменитое соглашение по бассейну р. Сырдарья, которым устанавливались условия межотраслевого сотрудничества, нацеленного на увязку интересов орошаемого земледелия, водоснабжения, гидроэнергетики и охраны окружающей среды. В принципе, данное соглашение имело большое положительное значение, т. к. оно давало возможность увязать интересы двух главных конкурирующих водопользователей – орошения и гидроэнергетики. В то же время, оно заложило некоторые элементы неопределенности, которые не дали этому соглашению функционировать более 5 лет. Суть этих подводных мин заключалась в том, что условия по эквивалентному обмену между водой для орошения и энергетикой должны были ежегодно фиксироваться протоколами и, кроме того, они не ограничивались поставками электроэнергии, которой наносился ущерб изменениями графиков регулирования водохранилищ. Соглашение предоставило возможность кыргызской стороне как поставщику воды требовать возмещения потерь электроэнергии поставками газа, мазута, нефти и смазочных материалов.

Первая позиция – заключение ежегодных протоколов – вылилась в достаточно сложную процедуру, когда БВО «Сырдарья», собрав заявки на воду и составив проектный режим попусков воды по реке, предлагала кыргызской стороне соответствующим образом пересмотреть режим попусков из Нарынского каскада водохранилищ. Эта процедура обычно затягивалась до июня, т. е. до периода, когда уже графики должны были быть согласованы, подписаны и пущены в действие, а фактически приводили к срыву планового водораспределения на орошение. Кроме того, требования на поставку других видов топлива кроме электроэнергии сопровождалась

назначением иногда завышенной цены на летнюю электроэнергию. Так, в 2000-2001 маловодных годах Кыргызэнерго потребовал оплату 1 кВт ч более 5 центов, что вызвало возражение узбекской и казахской стороны и, в конечном счете, значительной задержки сроков поставки воды. Конечная цена воды все-таки была установлена на уровне 3,5-4 центов, что было практически оправдано, но время было упущено. Такая ситуация с этим Соглашением привела к тому, что Узбекистан отказался от получения такой летней воды и развернул строительство компенсирующих водохранилищ в бассейне р. Сырдарьи (Резаксай, Центрально-Ферганское и, наконец, Сардобинское).

С позиции нынешнего дня четко видно, что такие решения были неправильными – надо было находить необходимый консенсус между Кыргызстаном, с одной стороны, и Казахстаном и Узбекистаном – с другой. Решение предлагалось тут же, но почему-то кыргызская сторона на него не согласилась – процесс обмена воды осуществлять только на основе эквивалентного возврата объема электроэнергии, спущенного в виде воды летом сверх потребности Кыргызстана на эквивалентное количество электроэнергии, поставляемое Казахстаном и Узбекистаном зимой по той же цене, по которой Кыргызстан отпускал электроэнергию летом. Нынешними расчетами подтверждена вся относительная неэффективность строительства этих дополнительных водохранилищ, при котором стоимость 1 м³ в Сардобинском водохранилище превысила 6,5 центов/м³ при максимальной стоимости отпуска воды Кыргызстаном по бартеру в пределах 4 центов/м³.

Организация работы Исполкома Межгоссовета и самого Межгоссовета, постоянным местом нахождения которого был избран Ташкент, с самого начала показала его достаточно высокую эффективность. Уже в конце 1994 г., после первого совещания доноров по бассейну Аральского моря в Париже, была утверждена программа ПБАМ-1, состоящая из 19 проектов по 8 основным направлениям развития региона. По каждому из этих проектов были организованы на совещании в Ташкенте в начале 1995 г. межотраслевые и межгосударственные рабочие группы. Самая большая рабочая группа из 25 человек – по 5 человек от каждой страны – была создана по программе 1.1 «Разработка региональной водной стратегии по бассейну Аральского моря». Возглавлял организацию деятельности рабочей группы от Всемирного банка проф. Я. Киндлер, от Межгоссовета – проф. В.А. Духовный. В результате было достигнуто удивительное единодушие всех 25 членов Комиссии о путях дальнейшего развития региона, которые были запечатлены подписями всех членов Комиссии на каждом листе текста.

Анализируя сегодня с позиции ключевых принципов ИУВР эти основополагающие документы сотрудничества стран Центральной Азии, мы видим, что почти все 9 принципов ИУВР нашли отражение в этих документах:

1. **Управление водой в пределах гидрографических границ** – бассейновый принцип управления четко зафиксирован в п. 1 Соглашения 1993 г. и далее нашел отражение в тексте Региональной водной стратегии, которая рекомендует наряду с организацией бассейновых и суббассейновых подразделений на трансграничном уровне, развивать гидрографический метод в структуре подчиненных водохозяйственных организаций. Надо отметить, что эта гидрографизация была успешно осуществлена в Казахстане, Кыргызстане, Таджикистане, Узбекистане (на основе Постановления Правительства 2003 г.) и включила в себя увязку в пределах бассейна всех видов вод, тем самым одновременно выполнялся и второй принцип ИУВР;

2. **Учет и вовлечение всех видов вод** – поверхностных, подземных и возвратных с учетом климатических особенностей. При составлении контрольных балансов отдельных территориальных управлений бассейнов учет всех видов вод тщательно соблюдался;

3. **Увязка управления и использования вод по горизонталям между отраслями** – нексус. Он зафиксирован в Соглашении по р. Сырдарье 1998 г.;

4. **Увязка управления и использование вод по вертикали между уровнями иерархии** – данный принцип осуществлялся и продолжает осуществляться в настоящее время на основе графиков распределения воды БВО «Амударья» и БВО «Сырдарья», на основе которых составляются годовые и сезонные планы более низких уровней иерархии. Эта увязка контролируется балансами воды на каждом уровне водной иерархии и сочетанием величин потерь между уровнями иерархии. Контроль за точностью выполнения графиков ориентируется на допустимые величины потерь;

5. **Общественное участие заинтересованных сторон в принятии решений** – данное положение является очень важным с точки зрения недопущения развития водного эгоизма. При внедрении ИУВР в Казахстане и «ИУВР-Фергана» в трех республиках Ферганской долины, организация Бассейновых и Водных советов получила широкое распространение и явилась надежным механизмом повышения эффективности использования воды. Также общественное участие широко распространилось по всем странам, кроме Туркменистана, в виде участия водопользователей в организации и работе Ассоциаций водопользователей (АВП). Следует при-

знать, что, к сожалению, кроме казахской части бассейна Сырдарьи нигде не удалось организовать Бассейновые советы на трансграничном уровне;

6. Учет экологических требований в трансграничных бассейнах нашло отражение в ст. 5 Соглашения 1992 г., которым пронизан весь дух Соглашения 1993 г. В бассейне много делается для поддержания экологического равновесия, но надо признать, что если экологические требования в дельте Сырдарьи выполнялись в 80 % всех лет, то в бассейне Амударьи меньше чем на 50 %, что является большим недостатком и привело к значительной деградации природного комплекса дельты Амударьи. Выполненные исследования и работы по экологической устойчивости территории отдельных малых бассейнов (Угам, Исфара, Ходжибакирган) показали, что в целом состояние растительности достаточно устойчивое, но имеет место перевыпас скота на пастбищах и отсюда кое-где деградация пастбищ;

7. Нацеленность на водосбережение и продуктивность воды. Выполнением этого принципа пронизан весь дух Региональной водной стратегии и особо ему подчинены меры по внедрению ИУВР. По проекту «ИУВР-Фергана» получена экономия, равная емкости Ферганского водохранилища – 250 млн. м³ в год при цене затрат всего лишь 11 млн. долларов США. Большое значение в этом направлении имеют работы, проведенные по бассейну р. Сырдарьи, по внедрению системы СКАДА;

8. Открытость и прозрачность системы управления водными ресурсами нашли свое отражение в ст. 5 Соглашения 1992 г. и во многих позициях Региональной водной стратегии. В практической деятельности МКВК создало информационную систему CAWater-Info с ежедекадным открытым подведением итогов работы Амударьинского и Сырдарьинского каскадов ГЭС и сооружений. До 2014 г. успешно функционировала межгосударственная информационная система CAREWIB, в которой накоплены данные по 150 показателям работы водного и мелиоративного хозяйства. В последние годы организована работа портала WUEMOCA, дающего оценку эффективного использования воды и равномерного ее распределения на основе космических данных. Портал CAWater-Info, поддерживаемый НИЦ МКВК и содержащий более 70 ГБ информации, ежедневно посещают 8-10 тыс. человек;

9. Экономическая и финансовая стабильность управления была предусмотрена первоначальными соглашениями по созданию региональных органов в виде равной доли вкладов стран в содержание имеющихся региональных организаций. Несмотря на то, что размер вклада малых республик (Кыргызстана и Таджикистана) был установлен заниженным, эти страны практически вносили очень малую долю в содержание организаций МКВК и МФСА. В результате сейчас сложилась такая обста-

новка, что финансирование всех организаций регионального характера ложится на плечи тех стран, в которых они располагаются.

Подводя итоги соответствию сотрудничества стран бассейна Аральского моря принципам ИУВР, можно прямо отметить, что при организации МКВК и МФСА было заложено здоровое и правильное начало воплощения этих элементов и даже намеченных правильно инструментов внедрения ИУВР в виде определенной структуры, ее юридического оформления, свободного информационного обеспечения, достаточный трансграничный мониторинг и определенные меры по наращиванию потенциала, среди которых одним из важнейших элементов является создание Тренингового центра МКВК при НИЦ МКВК, который успешно проработал порядка 8 лет и пропустил через свои стены более 2000 специалистов среднего и высшего звена на основе интерактивного межгосударственного диалогового обучения, но, к сожалению, с течением времени региональные инструменты начали ослабевать. Причиной является все большее возрождение национальных тенденций в управлении водой, проявлением чему явился отказ от трансграничного управления целого ряда сооружений по бассейну р. Сырдарьи и обратная передача эти управлений Кыргызстану и Казахстану в результате чего, например, БВО «Сырдарья» сейчас управляет только небольшой частью верхнего и в основном среднего течения реки Сырдарьи и притоков, расположенных в этой части – Чирчика и Карадарьи.

Другой проблемой является слабое внимание МКВК проблем перспективного развития. Несмотря на то, что Диагностический доклад, подготовленный НИЦ МКВК с участием представителей всех стран, четко нацеливает всех водопользователей на необходимость экономного расходования воды, с тем чтобы к 2030-2040 гг. снизить затраты воды как минимум на 15 км³/год, этим работам уделяется минимальное внимание. Созданные рабочие группы по решению самой МКВК по водосбережению, по учету воды, по интегрированному управлению водными ресурсами, практически не работают. Все это вызывает озабоченность перспективами устойчивости водораспределения в бассейне Аральского моря.

Поэтому настало время вернуться к жесткому и четкому выполнению параметров ИУВР в нашем бассейне в соответствии со всеми подписанными соглашениями.