

Ключевые вопросы управления водными ресурсами бассейна Аральского моря

Г.Б. Сарсенбаева

В современных условиях вода является главным фактором, определяющим устойчивость сельского хозяйства, промышленности, энергетики и других отраслей экономики, окружающей природной среды. Еще большую роль вода имеет в поддержании санитарно-эпидемиологической безопасности. По данным Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) нехватка и загрязнение воды являются основными причинами глобального ухудшения здоровья населения развивающихся стран.

При всем обилии воды, пресной, пригодной к использованию, невероятно мало. Истощение ресурсов минерального сырья - дело лишь более или менее отдаленного будущего, с водой положение обстоит иначе - ее дефицит становится ощутимей с каждым днем. Несмотря на это, отношение к воде, как к чрезвычайно уязвимому и ограниченному природному ресурсу, меняется медленно. Рост населения, сопровождаемый индустриальным загрязнением окружающей среды, осложняет решение проблем устойчивого обеспечения питьевой водой и соответственно экономического развития.

В “Повестке 21 века”, принятой в июне 1992 года в Рио-де-Жанейро на Конференции ООН по окружающей среде, приоритетное внимание мирового сообщества обращено на необходимость управления водными ресурсами во взаимосвязи использования воды, интегрированного с потребностями в ней человека и природы. ООН, осознавая важность значения водных ресурсов в преддверии нового столетия и с целью активизации усилий в этой области, сформулированных Конференцией в Рио-де-Жанейро, объявила 22 марта Международным днем воды.

У нас во многих регионах остры проблемы, обусловленные природно-хозяйственными условиями. Это ограниченность, сезонная и территориальная неравномерность водных ресурсов. Так что при существующем уровне водопотребления в ближайшее время будет постоянный недостаток в водных ресурсах. Это в конечном итоге не способствует решению социально-экономических задач, нормализация экологической обстановки ведет к дисбалансу между потребностями в воде и ее наличием.

Сейчас исключительно важное значение в решении вопросов водоснабжения приобретает межгосударственное сотрудничество по совместному использованию трансграничных рек. Наше государство ориентируется главным образом на организационные и быстрореализуемые меры по устойчивому развитию, которые необходимо осуществить для решения проблем, связанных с водой.

Поскольку спрос на воду возрастает в соответствии с увеличивающимися потребностями, требуется осуществление целенаправленной политики в области регулирования использования водных ресурсов, интегрированной с различными аспектами водообеспечения населения, отраслей экономики и природных комплексов. Необходимость этого обусловлена тем, что использование водных ресурсов, как правило, связано с множеством противоречий, возникающих на межотраслевом, территориальном и межгосударственном уровнях.

Решение водных проблем является одним из важнейших приоритетов в Стратегии развития Казахстана до 2030 года, утвержденной в январе 1998 года Президентом страны

Назарбаевым Н. А.. План действий Правительства в рамках этой Стратегии, рассматривая водные ресурсы, прежде всего, с позиций обеспечения здоровья и благополучия граждан Казахстана, предусматривает осуществление комплексных мер, направленных на сохранение и рациональное использование водных ресурсов. Впервые на системной основе в такую Национальную программу введены политические, экономические, социальные, экологические компоненты использования водных ресурсов, их взаимосвязи в сохранении и развитии водоресурсного потенциала страны.

Ведение водного хозяйства, использование водных ресурсов в стране до недавнего времени определялось хозяйственно-экономическими интересами без учета социальных и экологических последствий экстенсивного водопользования.

Существовавшая организационная структура управления водным хозяйством практически не решала проблем сохранения водных источников, рационального использования и воспроизводства водных ресурсов, что вело к ускорению их истощения, обострению экологической обстановки. Многоведомственность в решении задач управления водными ресурсами и водообеспечения, охраны вод не способствовала экономической ответственности за результаты использования вод. Покрытие расходов на водообеспечение путем прямого бюджетного финансирования или централизованного выделения капитальных вложений формировало представление о бесплатности водных ресурсов, в чем особенно заинтересованы крупные потребители, искажало экономическую значимость этого ресурса.

Само управление водными ресурсами в такой форме не учитывало специфических особенностей водных ресурсов, к которым следует отнести пространственное взаимовлияние, отсутствие локальных границ, изменчивость стока во времени. Их игнорирование ведет к тому, что во всех речных бассейнах водопользователями, расположенными в верховьях, ущемляются интересы низовий. Вода к ним поступает в ограниченном объеме и, как правило, с низким качеством.

Особая роль водных ресурсов в экономике страны, их специфичность и крайняя ограниченность обусловили необходимость осуществления структурного реформирования водохозяйственного сектора экономики, направленного на обеспечение интегрированного подхода к управлению водными ресурсами, решение экологических проблем. Для реализации этих задач создается адекватная структура водного хозяйства, соответствующая каждому уровню управления.

Единство и взаимозависимость водных ресурсов и направления водохозяйственной деятельности в пределах каждого бассейна реки (водоема) в совокупности с гидротехническими сооружениями образуют интегрированную водохозяйственную систему бассейна рек (водоема).

Комитет по водным ресурсам, как национальный орган, осуществляет управление водными ресурсами на бассейновой основе и их регулирование в интересах всех отраслей с учетом экологических требований.

Осуществляемая организационно - структурная реорганизация системы водного хозяйства направлена на четкое разделение ответственности на национальном и местных уровнях и вместе с тем на интегрированное управление водными ресурсами. При этом основным принципом является создание условий для проведения общенациональной политики в воспроизводстве и рациональном использовании водных ресурсов. Водохозяйственное и мелиоративное строительство признано целесообразным выполнять на подрядной основе, организационными формами которого могут быть, например, концерны, ассоциации и т.д. Такой порядок и разграничение хозяйственных функций

существующих структур управления водным хозяйством и мелиорацией позволит в полном объеме и с достаточной эффективностью решать вопросы обеспечения населения и народного хозяйства водой, поддержания водных источников в нормальном состоянии, предотвращения их от истощения и загрязнения.

Бассейны рек рассматриваются в качестве основы построения органов государственного управления водными ресурсами. Этот принцип исходит из единства этих ресурсов и многостороннего характера их использования: экономического, экологического, культурно-оздоровительного. В отличие от земли, ее недр и лесов, воды, как правило, не поддаются локальному формированию и использованию. Поскольку многие речные бассейны охватывают территории нескольких областей и районов, решение тех или иных вопросов водопользования в пределах одного и того же бассейна не может решаться, исходя только из местных условий и интересов. Бассейновый принцип управления водными ресурсами позволяет обеспечить их рациональное регулирование и распределения между потребителями, устранить возникающие противоречия на межотраслевом уровне.

Анализ действующих соглашений Аральского моря

Вода является основой и непременным условием существования жизни на Земле. Сегодня можно без преувеличения сказать, что вода становится серьезным инструментом международных отношений, одной из составляющих экономической безопасности любого государства. Это особенно заметно в бассейне Аральского моря, на территории Кызылординской и Южно-Казахстанской областей Казахстана.

Основной причиной понижения уровня воды в Аральском море явилась деятельность человека. Аральское море - в недалеком прошлом, одно из крупных бессточных водоемов аридных зон нашей планеты.

Экологический кризис возник в результате интенсивного освоения пустынь и расширения площадей орошаемых земель за 1960-80гг. без учета экологических нужд окружающей среды, а также потребностей сохранения самого Аральского моря. Резко ухудшилось условие проживания населения, возросла общая смертность населения региона, особенно среди детей и женщин, морской промысел рыбы прекратился, и море потеряло транспортное значение. Аридизация климата, ухудшение экологической обстановки и условий проживания в Приаралье, создало ряд осложнений в социальной сфере: миграция населения, трудности с обеспечением занятости его, снижение экономического потенциала региона и жизненного уровня населения.

С распадом Союза ССР произошло разрушение хозяйственно-экономических и межведомственных связей между бывшими союзными республиками, что в свою очередь привело к повсеместному падению производства, снижению добычи топливных ресурсов. Отлаженная система взаимопоставок топливно-энергетических ресурсов в рамках единого государства с образованием независимых республик в Центрально-Азиатском регионе начала давать сбои.

На трансграничных водотоках, согласно действующим соглашениям и договоренностям, сопредельные страны придерживаются следующих принципов:

обеспечивается гарантированное водообеспечение с расчетным объемом потребления на расчетном уровне, прежде всего, объектов коммунального водоснабжения, затем промышленности, теплоэнергетики и рыбного хозяйства.

Снабжение населения и объектов жизнеобеспечения качественной водой является приоритетным при распределении водных ресурсов трансграничных водотоков;

при всей сложности водной проблемы ни одна сторона не должна наносить другой какого-либо ущерба;

все стороны обладают одинаковыми правами на пользование водными ресурсами и более выгодные природно-гидрологические условия в верхнем течении трансграничных водотоков и не должны быть инструментом для получения политических и экономических выгод;

ранее принятые соглашения и обязательства, регулирующие совместное использование трансграничных водных ресурсов, признаны действующими, поэтому существующие условия вододеления, имея такую правовую основу, не должны пересматриваться и строго соблюдаться.

Основой успешного 10- летнего сотрудничества стран Центральной Азии в области рационального использования и охраны водных ресурсов является Межгосударственное Соглашение между Республиками Казахстан, Кыргызстан, Узбекистан, Таджикистан и Туркменистан «О сотрудничестве в сфере совместного управления использованием и охраной водных ресурсов межгосударственных источников», подписанное 18 февраля 1992 года в г.Алматы. Согласно достигнутым договоренностям бывшие союзные нормативные акты, определяющие принципы совместного использования водных ресурсов Сырдарьи и Амударьи, остаются в силе. Тем самым, урегулирование вопросов вододеления на трансграничных водотоках, имеет правовую основу и стороны должны придерживаться установленного порядка межгосударственного вододеления.

Следующим важным документом является Нукуская декларация государств Центральной Азии и международных организаций по проблемам устойчивого развития бассейна Аральского моря, подписанная пятью Главами государств стран ЦАР 20 сентября 1995 года. В ней главы государств согласились с тем, «...что центральноазиатские государства признают ранее подписанные и действующие соглашения, договора и другие нормативно-правовые акты, регулирующие взаимоотношения между ними по водным ресурсам в бассейне Арала и принимают их к неуклонному исполнению. В этих документах выделены лимиты водных ресурсов по источникам и водохозяйственным районам и частям бассейна, закреплена доля каждой республики в общем объеме водных ресурсов бассейна реки Сырдарьи.

Таким образом, благодаря политической воле и дальновидности руководителей государств Центральной Азии была заложена основа для взаимосогласованного и бесконфликтного решения проблем совместного управления и использования водных ресурсов бассейна Аральского моря.

Время, политическая и экономическая ситуация всегда вносят свои коррективы. Так получилось, что, опираясь на общие региональные межгосударственные соглашения и нормативные акты, государства региона начали решать межгосударственные водные отношения по бассейнам рек стратегического и оперативного характера на двухсторонней и многосторонней основе.

Вместе с тем, в эти годы были временами набора опыта межгосударственных водных отношений, выявления интересов каждого государства и определения потенциала сотрудничества. Опыт совместной работы Центрально-Азиатских стран по решению проблем межгосударственных водных отношений в бассейне Аральского моря показал, что несмотря на различия подходов и интересов они избрали единственно правильный

путь сотрудничества через переговорный процесс и заключение соглашений в области использования водных и энергетических ресурсов региона.

Таким образом, была заложена основа в межгосударственных водных отношениях, но вместе с тем все предыдущие соглашения не раскрывали в полной мере пути их реализации. В этом отношении возникла необходимость в соглашениях другого, качественно нового уровня, которые бы базировались на предыдущем соглашении от 18 февраля 1992 года и определяли принципы взаиморасчетов за поставляемые друг другу водные и топливно-энергетические ресурсы. Необходимость такого подхода, особенно в бассейне Сырдарьи, диктовало совместное использование водных ресурсов и производство электроэнергии на гидроэлектростанциях, изначально объединенных в единый народнохозяйственный комплекс.

В результате интенсивной работы экспертов стран бассейна, при содействии ЮСАИД и Центрально-Азиатского экономического сообщества, в 1997 году - проект соглашения, в котором заложены основные принципы компенсационных взаимопоставок топлива и энергии между государствами бассейна.

Соглашение об использовании водно-энергетических ресурсов бассейна реки Сырдарьи было подписано 17 марта 1998 года первыми руководителями правительств Казахстана, Кыргызстана и Узбекистана. Позднее к нему присоединился и Таджикистан. Оно базировалось на указанном предыдущем соглашении и учитывало трехлетний опыт ежегодных протоколов между водохозяйственными, энергетическими и другими секторами экономики стран бассейна р. Сырдарьи и ежегодных межправительственных соглашений на базе этих протоколов. Данное соглашение определяет основные принципы осуществления взаимопоставок водных и топливно-энергетических ресурсов между странами бассейна. В то же время, и это соглашение получилось рамочным. Оно не содержит ответственность и обязательства государств за взаимопоставки в годы различной водообеспеченности. В нем нет статей, где были бы оговорены, какие именно государственные органы сторон ответственны за выполнение обязательств, не определены источники финансирования.

Начиная с 2000 года, между Центрально-Азиатскими государствами начинает практиковаться подписание соглашений на двухсторонней основе. Оно создало условие для накопления воды в Кайракумском водохранилище, осуществления фиксированных попусков из него и взаимных перетоков электроэнергии в энергосистемы сторон. Однако, оно не учитывало интересов Казахстана, так как в нем не предусматривались дополнительные попуски из Кайракумского водохранилища для казахстанской части бассейна Сырдарьи, в том числе по каналу Достык.

В целях дальнейшего развития межгосударственных водных отношений государства ЦАЭС подписали соглашение о сотрудничестве в области гидрометеорологии, а также региональное соглашение о параллельной работе энергетических систем государств Центральной Азии.

Все эти соглашения, так или иначе, были направлены на решение вопросов управления водными ресурсами в бассейне Аральского моря. Уровень и содержание этих соглашений соответствовал реалиям времени их заключения. Основные принципы, заложенные в них, не противоречат международному водному праву и мировой практике.

В то же время нельзя не отметить, что разновекторные интересы государств бассейна в сфере использования водных и энергетических интересов, до сего времени не позволили в полном объеме реализовать заложенные в этих соглашениях обязательства

сторон. При этом больше всего негативных последствий достаются Казахстану, как государству нижнего течения.

Казахстан заинтересован в гарантированных поставках водных ресурсов в вегетационный период и безопасном режиме работы Нарын-Сырдарьинского каскада в межвегетационный период. Обеспечение обоих вышеназванных аспектов возможно только при согласованном всеми странами бассейна р. Сырдарьи режиме работы водохранилищ Нарын-Сырдарьинского каскада. Однако в последние два года «срывается» заключение многосторонних межправительственных Соглашений

В последние годы Центрально-Азиатские государства перешли от практики заключения межправительственных соглашений к подписанию межправительственных протоколов, что объясняется более упрощенной и поэтому более оперативной процедурой их принятия.

В текущем году экспертами водохозяйственных и топливно-энергетических отраслей республик Центральной Азии был разработан и запарафирован проект четырехстороннего межправительственного Протокола между правительствами Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Таджикистан и Республики Узбекистан об использовании водно-энергетических ресурсов реки Сырдарьи на 2005 год и 1 квартал 2006 года. Однако, данный Протокол не был подписан правительствами сторон в связи с отказом его подписания узбекской стороной.

19 июля 2005 г. был подписан межправительственный Протокол между Казахстаном и Кыргызстаном по использованию водно-энергетических ресурсов бассейна р. Сырдарьи в 2005 году и 1-ом квартале 2006 года.

Анализ выполнения межгосударственных обязательств по использованию водно-энергетических ресурсов показывает, что за период с 1998 г. (момента заключения рамочного Соглашения) до настоящего времени ни разу ни одно Соглашение не было выполнено всеми сторонами в полном объеме.

Основой неустойчивого выполнения обязательств государствами бассейна Сырдарьи в последние годы являются следующие причины:

- несовершенство правовой базы по управлению водными ресурсами;
- отсутствие равновыгодного для всех сторон и эффективного механизма водотопливо-энергетического обмена;
- высокая водность в бассейне Сырдарьи в вегетационный период, в результате чего необходимость в дополнительных попусках воды для ирригационных нужд была низкой, и стороны снижали прием электроэнергии из Кыргызстана, соответственно поставка топливных ресурсов также снижалась;
- затягивание переговорных процессов и позднее время их заключения; зачастую Соглашения подписывались уже летом и стороны за период вегетации не успевали принять оговоренный объем электроэнергии;
- отказ некоторых стран от заключения межправительственных Соглашений;
- экономические проблемы в странах Центральной Азии.

Как следствие, существующие соглашения и ежегодные протоколы на различных уровнях не гарантируют надлежащего использования и контроля воды. Они не охватывают все вопросы совместного управления трансграничными водами в Центральной Азии. В частности, не гарантируется приток воды в Аральское море, необходимый для поддержания его экосистемы, создаются критические условия в бассейне р. Сырдарьи в многоводные годы.

Для устранения причин, влияющих на выполнение обязательств по этим соглашениям, каждое государство региона должно иметь четкое представление о выгодах и потерях, при выполнении ими своих обязательств, как в плане экономическом, и что немаловажно, в – социальном. Пока ни одно государство бассейна не проводило таких технико-экономических расчетов, а также социальных исследований. Естественно, выполнение таких расчетов дело весьма сложное, так как они должны охватывать не только водные и энергетические секторы экономик государств. В целях отстаивания своих интересов в сфере использования водно-энергетических ресурсов государства могут увязать эти вопросы с другими направлениями межгосударственных отношений. Между тем, четкое представление о выгодах и потерях является одним из реально возможных путей сближения позиций и налаживания сотрудничества между государствами по вопросам совместного управления водными и энергетическими ресурсами бассейна Аральского моря.

На современном этапе необходима разработка новой правовой базы и экономического механизма в сфере водохозяйственных отношений. Это требует новых подходов к межгосударственным переговорам в области водodelения и водопользования. Межгосударственные соглашения и процедуры должны быть разработаны в соответствии с международным водным правом, а также с учетом местных традиций и опыта.

Прежние правила управления водой, основанные на приоритете орошаемого земледелия, не соответствуют приоритету государств, расположенных в зоне формирования стока (Кыргызская Республика и Таджикистан), который состоит в использовании воды как основного источника выработки энергии. Это создает конфликт интересов между странами, расположенными выше и ниже по течению. Попытки разрешить его на основе бартера энергии между странами (т.е. давать топливо из расположенных ниже стран в обмен на оросительную воду в расположенные выше страны) не были успешными из-за отсутствия жестких бартерных условий. В то же время страны, расположенные ниже по течению хотят, чтобы учитывались экологические ограничения и особенно качество воды в среднем и нижнем течении рек.