

ИНТЕГРИРОВАННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ

Соколов В.И.

НИЦ МКВК

Истоки концепции интегрированного подхода к управлению водой

В процессе развития цивилизации человек пришел к важному пониманию – что вода как важнейший элемент природы требует, чтобы управление водой осуществлялось всесторонне, имея в виду интеграцию различных видов вод на земле, всех видов пользователей и всех видов последствий, которые определяют, будет ли существование воды устойчиво, эффективно и безвредно. Именно на долю нас - живущих на пороге нового тысячелетия - падает тяжелая доля быть свидетелями нарастания водного дефицита почти повсеместно на Земле. Сегодня на каждого из живущих на планете приходится 750 м³ в год пресных доступных к использованию ресурсов воды. К 2050 году эта величина уменьшится даже без учета влияния изменений климата - в среднем до 450 м³/сек. Это значит, что черту водного дефицита по классификации ООН [4] пересечет более 80 % стран мира.

Основы современной концепции интегрированного управления водными ресурсами были выдвинуты на известной конференции в Дублине в 1992 году в виде четырех принципов, которые стали базисом для последующих глобальных реформ водного хозяйства [3].

Принцип 1. Пресная вода - исчерпаемый и уязвимый ресурс, важный для поддержания жизни, развития и окружающей среды.

Пресная вода является ограниченным ресурсом и этот факт подтверждается количественным анализом глобального гидрологического цикла, из которого следует, что в среднем в годовом разрезе, имеется фиксированный объем воды. Запасы пресной воды – это природный ресурс, который необходимо поддерживать, гарантируя необходимые водохозяйственные услуги, которые обеспечиваются за счет его. Вода необходима для различных целей, функций и услуг; поэтому управление должно быть целостным (интегрированным) и учитывать как спрос на ресурс, так и угрозы его сохранности. Согласно этому принципу, логично, что бассейн реки или его водосборная площадь должна служить единицей управления водными ресурсами – так называемый гидрографический подход к организационному построению руководства водой.

Принцип 2. Развитие и управление водным хозяйством должны базироваться на всестороннем подходе, вовлекающем пользователей, работников планирующих организаций и лиц, принимающих политические решения на всех уровнях.

Вода - ресурс, в отношении которого каждый является заинтересованной стороной. Реальное участие только тогда имеет место, когда заинтересованные стороны являются участниками процесса принятия решений. Подход с участием всех заинтересованных сторон - лучшее средство для достижения долгосрочного согласия и общей договоренности. Участие означает принятие ответственности, признание воздействий мероприятий данного сектора экономики на других водопользователей и водные экосистемы, а также принятие обязательств по повышению эффективности водопользования и устойчивому развитию ресурса. Следует отметить, что участие не

всегда приводит к консенсусу, потому также необходимы арбитраж или другие механизмы решения конфликтов. Правительства должны оказывать помощь в создании возможностей для участия всех заинтересованных, особенно уязвимых социальных групп. Необходимо признать, что в настоящее время простое создание условий для участия ничего не даст бедным группам населения, если их возможности участвовать не будут усилены. Децентрализация принятия решений до самого низкого необходимого уровня является единственной стратегией для усиления участия.

Принцип 3. Женщины играют центральную роль в обеспечении, управлении и охране водных ресурсов.

Общепризнано, что женщины играют ключевую роль в сборе и охране воды для коммунальных целей и, во многих случаях, для сельскохозяйственного использования. Но в то же время они играют намного менее влиятельную роль, по сравнению с мужчинами, в управлении, анализе проблем и процессах принятия решений, связанных с водными ресурсами. ИУВР требует признания роли женщин. Для обеспечения полного и эффективного участия женщин на всех уровнях принятия решений, необходимо учесть подходы, с помощью которых различные общественные формации распределяют между мужчинами и женщинами их социальные, экономические и культурные роли. Есть важная взаимосвязь между равноправным положением мужчин и женщин и устойчивым управлением водными ресурсами. Участие мужчин и женщин, играющих влиятельные роли на всех уровнях управления водными ресурсами, может ускорить достижение устойчивости; а управление водными ресурсами интегрированным и устойчивым способом вносит свой значительный вклад в достижение равноправия полов, улучшая доступ женщин и мужчин к воде и связанным с водой услугам, отвечая их насущным потребностям.

Принцип 4. Вода имеет экономическую стоимость при всех конкурирующих видах её использования и должна быть признана экономическим товаром, а также социальным товаром.

В рамках этого принципа, прежде всего, важно признать основное право всех людей иметь доступ к чистой воде и нормальным санитарным условиям при приемлемых ценах. Управление водой как экономическим товаром - важный способ достижения социальных целей, таких как эффективное и равноправное водопользование, и поощрение экономии и охраны водных ресурсов. Вода, как только забирается из источника, имеет стоимость как экономический товар, а также как социальный товар. Большинство прошлых неудач в управлении водными ресурсами связано с тем фактом, что не признавалась полная стоимость воды.

Стоимость и оплата - две различные вещи, и мы должны проводить четкие различия между ними. *Стоимость* воды при альтернативных использованиях важна для рационального распределения воды как недостаточного ресурса, являясь либо регулирующим, либо экономическим средством. *Плата* за воду применяется как экономический инструмент для поддержки уязвимых групп, влияющий на их поведение в плане экономии и эффективного использования воды, обеспечивая стимулы для управления спросом, окупаемость услуг и готовность отдельных потребителей платить за дополнительные водохозяйственные услуги. Признание используемой воды в качестве экономического товара - важное средство для принятия решений по распределению воды между различными секторами экономики и между различными водопользователями внутри сектора. Это особенно важно, когда увеличение объемов поставки воды далее невозможно.

Цели интегрированного подхода к управлению водой

Провозглашая цель реализации принципов ИУВР как рубежа, при котором достигается устойчивое сосуществование человека и природы, мы должны иметь в виду, что эта интеграция должна быть обеспечена в трех пространственных измерениях – по территории и по уровням вертикальной иерархии социума, и во времени [1]. Естественно, что интеграция вышеперечисленных составляющих и направлений не может быть уделом только водохозяйственных организаций, она должна быть предметом совместной работы всех заинтересованных субъектов (бенефициариев). Здесь ведущую роль должны выполнять политические силы и костяк интегрированной науки: естественной, общественной, политической и технической.

ИУВР – это новый подход к управлению водой, при котором происходит инициирование людей, общества, водопользователей к активности, взаимодействию и, вместе с тем вовлекаются и правительство и местные руководители к приближению достижения Целей Тысячелетия, принятых на Саммите ООН в 2000 году, а именно:

1 ИУВР через достижение равномерного, устойчивого и гарантированного водообеспечения приводит к снижению потерь продукции, которые имеют место при срывах в графиках водоподачи, а стало быть, способствует повышению доходов и уменьшению бедности (например, в Малайзии за последние 30 лет уровень бедности населения сократился с 60 % до нуля).

2 ИУВР через развитие сопряженных отраслей, привлечение собственных и внешних инвестиций, высвобождение воды создает возможности для дополнительного производства, что способствует увеличению занятости и доходов. Например, создание устойчивого водопотребления дельты Сырдарьи в 2002-2006 годах увеличило национальный доход в Казалинском и Аральском районах Кызылординской области почти в 2 раза.

3 ИУВР, создавая систему устойчивого питьевого водоснабжения и улучшения качества воды в реках и источниках способствует улучшению здоровья населения.

4 ИУВР, учитывая первостепенную роль воды для экосистем и обеспечивая высвобождение воды для природных требований, способствует восстановлению и сохранению окружающей среды.

5 Наконец, ИУВР позволяет скоординировано использовать энергию воды для увеличения производства гидроэнергетики, что способствует устойчивому обеспечению населения электроэнергией в пиковые периоды.

6 Вовлечение значительного количества людей в ИУВР способствует повышению уровня образования и овладения базой знаний человечества о воде.

Что такое интегрированное управление водными ресурсами?

Концепция ИУВР основывается на ряде ключевых принципов, которые и определяют ее практическую сущность [1]. В обобщенном виде эти принципы заключаются в следующем:

- управление водными ресурсами осуществляется в пределах гидрографических границ, в соответствии с морфологией конкретного речного бассейна;
- управление предусматривает учет и использование всех видов водных ресурсов (поверхностных, подземных и возвратных вод), принимая во внимание климатические особенности регионов;
- тесная увязка всех видов водопользования и всех участвующих в управлении водными ресурсами организаций по горизонтали между отраслями и по вертикали между уровнями водохозяйственной иерархии (бассейн, подбассейн, оросительная система, АВП, хозяйство);
- общественное участие не только в управлении, но и в финансировании, поддержании, планировании и развитии водохозяйственной инфраструктуры;
- приоритет природных требований в деятельности водохозяйственных органов;
- нацеленность на водосбережение и борьбу с непродуктивными потерями воды водохозяйственных организаций и водопользователей; управление спросом на воду, наряду с управлением ресурсами;
- информационное обеспечение, открытость и прозрачность системы управления водными ресурсами;
- экономическая и финансовая стабильность управления.

Раскроем суть основных принципов – так как это важно для понимания того, какие меры необходимы для их практического воплощения.

Управление в пределах гидрографических границ или по гидрографическому признаку

Общеизвестно, что вода не признает административных границ. Она, согласно законам физики, проходит сложный цикл гидрологического круговорота – выпадает в виде осадков на земную поверхность, формируя водотоки (реки), откуда может быть изъята для использования, испаряется в атмосферу, снова превращаясь в осадки. Территория земной суши, где формируется поверхностный водоток (река), называется гидрографическим водосбором (бассейном). Вода внутри гидрографического бассейна находится в постоянном движении и естественным путем пересекает различные административные границы, которые установлены человеком, исходя из геополитических соображений. Таким образом, ясно, что для управления всеми возможными факторами, влияющими на гидрологический цикл, необходимо, чтобы весь речной бассейн находился в поле зрения управленческих действий единой водохозяйственной организации. Организационное построение в административных границах, не совпадающих с гидрографическими границами, влечет за собой потерю управляемости отдельными элементами гидрологического цикла, что влияет на стабильность водоподачи и равномерность водораспределения. Общая увязка всех уровней иерархии (рис. 1) управления водными ресурсами основывается на двух принципиальных положениях:

- достижение потенциальной продуктивности воды во всех видах использования на всех уровнях иерархии;
- снижение удельных затрат воды в системе (в отношении к водозабору) до уровня технологической потребности (т.е. снижение непродуктивных потерь воды).

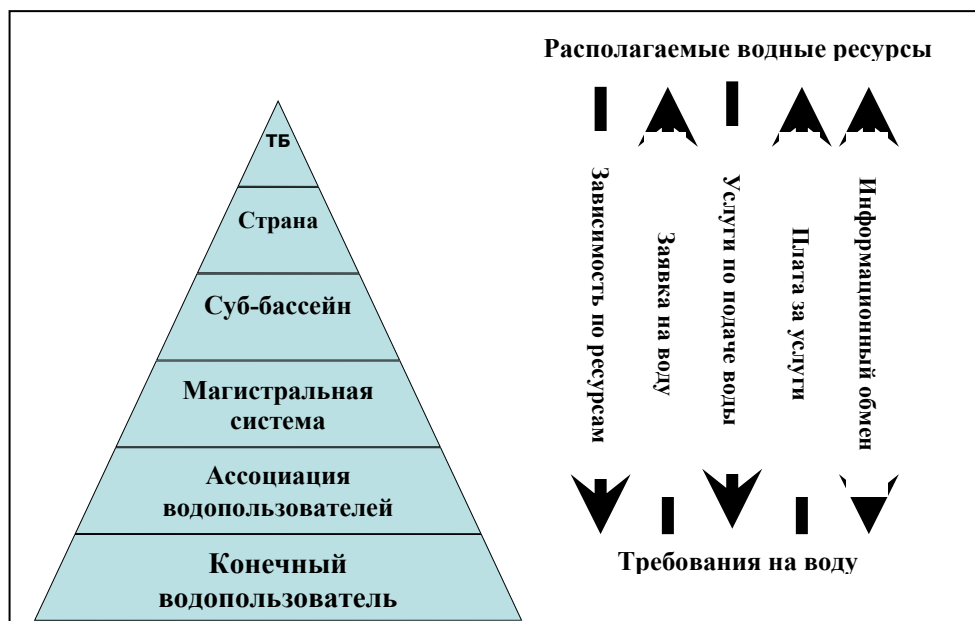


Рис. 1. Уровни иерархии управления водой и направление основных взаимосвязей между ними в системе ИУВР

Использование всех видов водных ресурсов

Используемые водные ресурсы в границах гидрографического бассейна изымаются из поверхностных и подземных источников. Проблема заключается в том, что учет формирования водных ресурсов в этих источниках занимаются разные ведомства, но наиболее существенным при этом является то, что использование водных ресурсов этих источников также управляется разными ведомствами без необходимой координации. Это приводит к информационному хаосу при сборе данных о состоянии водных ресурсов и определенной анархии в водопользовании. Как следствие, возрастают непродуктивные потери воды, наблюдается неравномерность водообеспеченности, а в отдельных зонах искусственно создается дефицит воды.

Увязка интересов водопользователей различных отраслей (по горизонтали)

При горизонтальной (межотраслевой) координации, водохозяйственные организации должны справедливо представлять интересы всех водопользователей различных секторов экономики, а также обеспечивать приоритетность водосбережения и сохранности окружающей среды в границах каждой гидрографической единицы. Проблема заключается в том, что различные виды водных ресурсов управляются различными ведомствами. Например, поверхностные воды управляются ведомствами водного хозяйства, которые, прежде всего, учитывают интересы орошаемого земледелия, а также ведомствами гидроэнергетики, у которых на первом плане интересы производителей электричества. Использование подземных вод координируется геологическими ведомствами. Питьевое водоснабжение находится в ведении коммунальных служб или местных органов власти. Промышленное водопользование осуществляется соответствующими министерствами промышленности. При этом, все вышеуказанные государственные ведомства, как правило, свои действия не координируют между собой.

Главным условием межотраслевой интеграции является согласование интересов отраслей для обеспечения возможности совместного использования общих водных ресурсов в соответствии с согласованными графиками, а также сбросных вод одних

отраслей другими, при этом должны быть разработаны механизмы решения конфликтов при интегрировании противоречивых интересов. Этого можно добиться участием представителей водопользователей различных отраслей в общественном управлении на том или ином уровне водохозяйственной иерархии. При этом инструментами увязки являются:

- общее планирование и согласование использования водных ресурсов;
- координация развития отраслей;
- информационный обмен;
- участие в представляющих взаимный интерес материальных и финансовых затратах.

Увязка управления водными ресурсами на различных уровнях водохозяйственной иерархии (по вертикали)

Как известно, современная водохозяйственная система представляет собой многоуровневую схему подачи и распределения воды, начиная с бассейна, магистрального питания, каналов 2-го и 3-го порядка, оросительной сети ассоциаций водопользователей (АВП) или сети водоводов организаций коммунальных и промышленных водопользователей (рис. 2). Основные потери воды, равно как и перебои в обеспечении водой, происходят при нестыковке руководства на различных уровнях иерархии, и они определяют общую неэффективность работы всей систем управления водой. Мы страдаем не от дефицита воды, а от дефицита (качества) управления. Поэтому одной из главных задач ИУВР является правильная увязка деятельности различных уровней водохозяйственной иерархии. Нужно устранить ситуацию, когда каждая водохозяйственная организация на своем уровне вырабатывает свои критерии и подходы, которые не соответствуют общей цели ИУВР – обеспечение максимальной продуктивности воды.

Посмотрим на современную водохозяйственную организационную структуру (рис. 2). Верхний уровень – бассейн с выделением под-бассейнов, следующий уровень – магистральные системы или управления отдельными каналами, затем уровень ассоциаций водопользователей (при орошении земель) или организаций водопользователей (у других потребителей) и, наконец, водопользователь (фермер, предприятие или жилой район и т.д.). Если речной бассейн расположен внутри страны, то бассейновая водохозяйственная организация (БВО) создается в структуре национального ведомства, в составе которой могут быть территориальные управления водными ресурсами под-бассейнов.

Организационная увязка этих уровней управления производится на основании заявок на необходимые ресурсы, формирующихся по принципу "снизу вверх", и ограничений в виде лимитов и режимов водоподдачи, формирующихся по принципу "сверху – вниз", которые подкрепляются договорными отношениями между БВО и управлениями магистральных систем или управлениями магистральных систем и АВП (или коммунальных служб) - как это было показано на рис. 1.

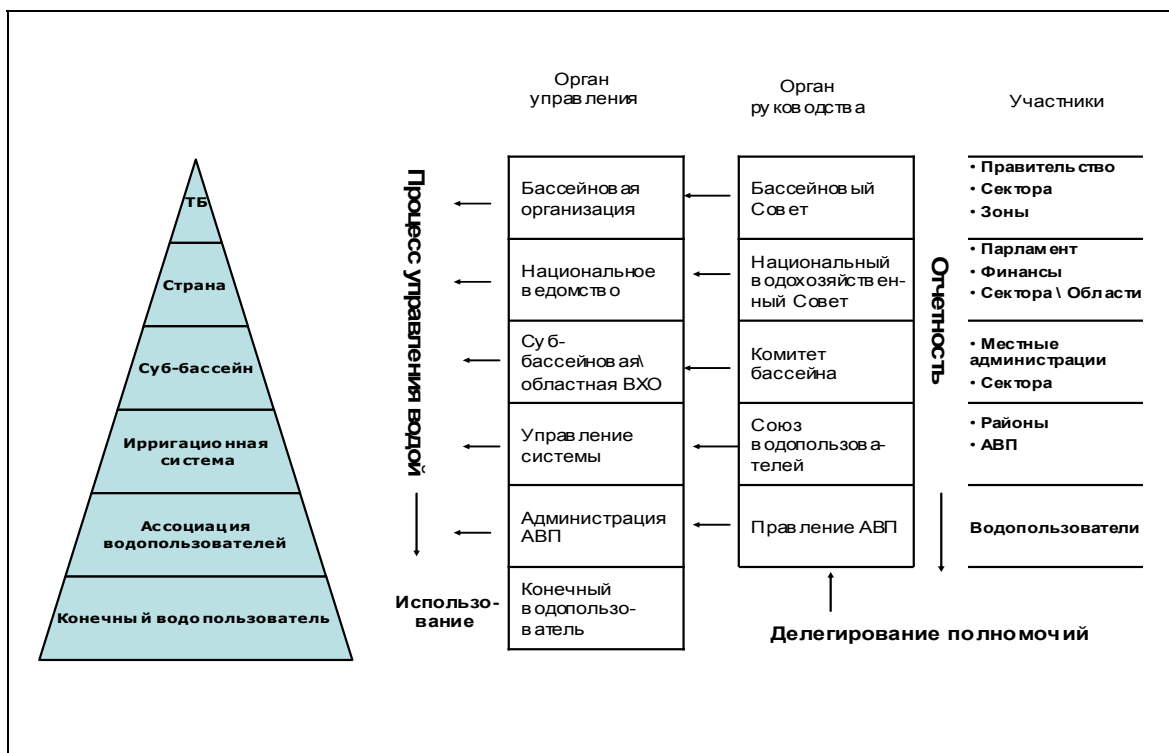


Рис. 2. Уровни вертикальной водохозяйственной иерархии и ключевые игроки

Общественное участие в управлении водными ресурсами и роль государства

Чрезвычайно важным элементом реализации принципов ИУВР, является широкое вовлечение общественных организаций и других заинтересованных сторон (местных органов власти, муниципальных водопользователей и т.п.) в руководство управлением водой. Проблемы руководства водными ресурсами необходимо рассматривать в контексте взаимоотношений гражданского общества и государства. Участие общественности призвано создать атмосферу *прозрачности* и *открытости*, при которой вероятность принятия решений, не отвечающих общественным интересам, снижается. Чем выше уровень общественного участия, тем менее благоприятны условия для коррупции и игнорирования общественных интересов. Это средство недопущения местнического или ведомственного эгоизма при водопользовании. Это платформа для справедливых, ответственных решений по водораспределению в условиях нарастающего дефицита воды, с учетом обеспечения охраны природы и развития общества.

Экосистемный подход - природа – равноправный партнер при использовании водных ресурсов

Долгое время человечество считало себя всемогущим и способным подчинить себе природу. На смену лозунгу "Мы не можем ждать милостей от природы ..." пришло понимание, что "человек получил природу не в дар от своих предков, а забирает её в долг у своих потомков". Такой подход стал основой для роста экологического движения во всем мире и для постепенной выработки экологических требований, а также экологического регулирования, направленного на поддержание устойчивости взаимоотношений человека и природных комплексов. В водном хозяйстве это, в первую очередь, означает признание рек, озер, других водных объектов «потребителями воды» наряду с другими хозяйственными субъектами, и что без определенных режимов попусков воды они теряют свою сущность и назначение.

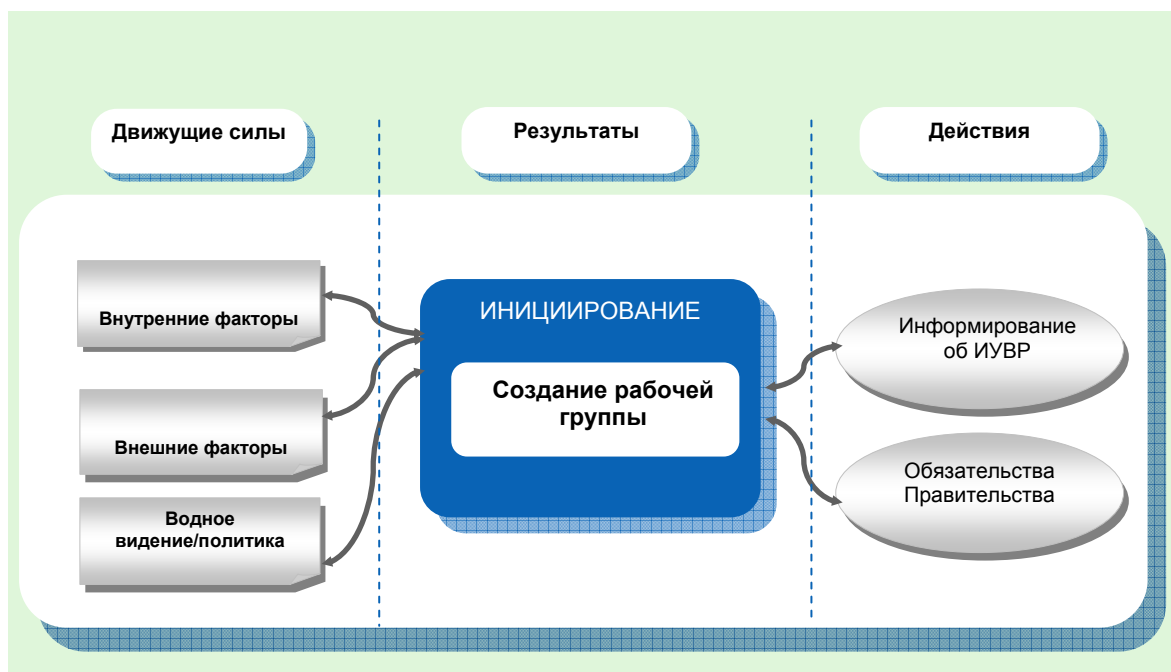
Экологические аспекты ИУВР требуют понимания и действий в двух направлениях: предотвращения вредного воздействия вод и соблюдение требований природы и экологических комплексов к воде. Главное условие обеспечения устойчивости природных и природно-антропогенных циклов - это минимизация в количественном отношении негативных последствий взаимодействия источников воды и экономически используемых территорий, а также минимальное взаимодействия поверхностных и подземных вод.

Казахстан – пионер в организации и поддержки процесса планирования ИУВР на национальном уровне

Оглядываясь назад на историю инициирования и мобилизации процесса планирования ИУВР в Казахстане можно утверждать, что весь процесс происходил здесь по классической схеме (рис 3). На рубеже 2000 года в Казахстане начали складываться все предпосылки для перехода водного хозяйства к ИУВР. В то же время специалистами и лицами, принимающими решения в сфере водохозяйственной политики, было осознано, что для обеспечения развития процесса и практической реализации необходимо выполнить большой комплекс институциональных, законодательных и информационных мер. В период 2000-2003 годов в республике были созданы определенные условия, в частности, ключевая роль в управлении водными ресурсами была законодательно отведена Комитету водных ресурсов (КВР) Министерства сельского хозяйства и восьми Бассейновым водохозяйственным управлениям (БВУ), но для эффективной их работы требовалось значительное повышение организационного потенциала. К 2003 году было сформировано новое водное законодательство. Однако, для повышения степени его влияния на принимаемые решения необходимо было разработать пакет правовых актов прямого действия.

Инициирование процесса планирования ИУВР в Казахстане происходило по нескольким направлениям. В первую очередь, на международном уровне, где заслуга Правительства Казахстана заключалась в том, что оно согласилось на Всемирном Саммите по Устойчивому Развитию в Йоханнесбурге подготовить план внедрения принципов устойчивого управления и развития водных ресурсов до 2005 года.

Рис. 3. Классическая схема инициирования и мобилизации процесса планирования ИУВР [2]



Данный процесс немедленно был поддержан международным сообществом и донорами – в лице Правительства Норвегии, ПРООН и Глобального водного партнерства, которые стали движущей силой для подготовки Национального плана ИУВР в Казахстане. В ходе официального визита Премьер-министра Королевства Норвегии К.М. Бондевика в Республику Казахстан 25-26 мая 2004 года была достигнута договоренность о финансовой поддержке Казахстану в разработке Национального плана ИУВР. На основании этого, распоряжением Премьер-Министра Республики Казахстан от 13 октября 2004 года № 302-р, Комитету по водным ресурсам, в сотрудничестве с заинтересованными министерствами и ведомствами была поручена разработка Национального плана ИУВР (НП ИУВР).

Непосредственная разработка НП ИУВР осуществляется с июня 2004 года при поддержке проекта ПРООН «Национальный план ИУВР и водосбережения для Казахстана», Правительства Норвегии, Департамента Великобритании по Международному развитию, а также методической помощи Глобального Водного Партнерства.

Приступая к разработке плана ИУВР, исполнители проекта прекрасно понимали, что им предстоит работа, которая по своей сути отличается от процесса обычного отраслевого планирования. Главные отличия заключаются в следующем:

- Нужен многосекторный подход: управлять водными ресурсами комплексно - это означает развивать связи и структуры для координирования ведомств, которые связаны с водными ресурсами. Чтобы эти подходы были успешными основные использующие воду сектора экономики должны быть вовлечены в планирование и разработку стратегии с самого начала.
- Нужен динамический процесс: создание устойчивой системы управления водными ресурсами и интегрированного подхода – это длительный процесс, при котором потребуются регулярный анализ, адаптация и возможно корректировка планов, обеспечивая их эффективность.
- Нужно широкое участие бенефициариев: поскольку большинство проблем управления водными ресурсами ощущаются на самых низких уровнях, и изменения в управлении водными ресурсами должны быть направлены на

нижний уровень индивидуальных мероприятий, при разработке плана необходимы интенсивные консультации с бенефициариями.

Первым шагом в ходе проектной деятельности по разработке НП ИУВР было создание рабочей группы проекта, состоящей из международных и национальных экспертов. Для обеспечения взаимодействия с государственными органами была создана межведомственная рабочая группа, в которую по приглашению КВР вошли представители всех заинтересованных министерств и ведомств, а именно:

- Комитет по водным ресурсам Министерства сельского хозяйства;
- Министерство по чрезвычайным ситуациям;
- Министерство экономики и бюджетного планирования;
- Министерство здравоохранения;
- Министерство охраны окружающей среды;
- Министерство энергетики и минеральных ресурсов;
- Комитет лесного и охотничьего хозяйства Министерства сельского хозяйства;
- Комитет рыбного хозяйства Министерства сельского хозяйства;
- Департамент земледелия Министерства сельского хозяйства;
- Комитет по делам развития сельских территорий Министерства сельского хозяйства.

Для повышения осведомленности общественности, а также для повышения уровня знаний основных исполнителей работ проектом в 2004-2005 годах проведен ряд различных семинаров, заседаний круглых столов, тренингов.

В марте 2005 года была разработана и представлена на рассмотрение заинтересованным организациям Концепция перехода к интегрированному управлению водными ресурсами. Цель создания концепции - представить всем заинтересованным сторонам предполагаемую структуру Плана ИУВР и его основные компоненты. Концепция разработана под руководством привлеченного в проект международного эксперта, имеющего опыт подобных разработок в других странах. Концепция была направлена во все заинтересованные государственные учреждения, институты, органы местного самоуправления, НПО и ведущим экспертам Республики и Центрально-Азиатского региона для получения комментариев и замечаний к основным элементам будущего плана ИУВР.

Следует подчеркнуть важную роль, которую играла рабочая группа проекта при офисе ПРООН в Алматы в претворении намеченных Концепцией шагов в практические мероприятия, одновременно координируя с КВР и МРГ ход выполнения работ и обсуждение появляющихся ключевых проблем. Группа полностью несла ответственность за управление процессом участия общественности в планировании и грамотно руководила работами, необходимыми для подготовки плана ИУВР. Рабочая группа проекта четко реализовала поставленные перед ней задачи, а именно:

- Организация и координация общего процесса разработки национального плана ИУВР

- Планирование конкретных работ, семинаров, тренинга, круглых столов и совещаний
- Обеспечение экспертизы и ресурсов
- Поддержка межведомственной рабочей группы
- Выполнение роли координирующего центра для связи.

Казахстанский опыт показал, что работа группы под непосредственным руководством правительственного ведомства (Первый заместитель Председателя КВР – являлся директором проекта) оказалась наилучшим вариантом для достижения результатов планируемых на далекую перспективу.

В итоге анализа всех комментариев по Концепции, к ноябрю 2005 года была подготовлена и представлена на рассмотрение всем заинтересованным сторонам первая редакция НП ИУВР.

Важным фактором для успеха любых реформ является политическая поддержка и обязательства самого высокого уровня (кабинет министров, глава государства). Восприятие политическими лидерами необходимости устойчивого управления и развития водных ресурсов и подхода ИУВР - важный шаг в претворении реформ. Устойчивое управление и развитие водных ресурсов в значительной степени меняют методы, которыми традиционно управлялись водные ресурсы, и необходимые изменения в организационных структурах и системе принятия решений приведут к очевидным политическим последствиям. Это должно быть признано и сознательно учтено в процессе планирования ИУВР. Почему присутствует необходимость реальной политической поддержки - потому что это:

- гарантия того, что приоритетные водохозяйственные проблемы можно решать на межведомственном уровне;
- обеспечение работоспособности системы координирования планов (межведомственная группа будет опираться на политическую поддержку при формировании и работе);
- гарантия того, что видение развития водных ресурсов и поставленные задачи учитывают политические цели, совместимые с другими задачами национального развития;
- и наоборот, гарантия того, что видение развития водных ресурсов и поставленные задачи отражены в политических планах,
- гарантия того, что подходы устойчивого управления водными ресурсами включены в национальные планы развития, мероприятия и политические заявления в других секторах;
- гарантия того, что политические воздействия плана ИУВР учитываются на протяжении всего процесса, и не просто на некотором формальном конечном этапе (обеспечивая непрерывное совершенствование работ);
- принятие решений по рекомендованному плану, законодательным и институциональным реформам;
- гарантия того, что план будет принят и выполнен;
- выделение правительственных средств (и, если необходимо, мобилизация донорской помощи).

Исходя из выше приведенных соображений, членами МРГ ИУВР при обсуждении первой редакции НП ИУВР, было рекомендовано его разработку привести в

соответствие с Правилами разработки и реализации отраслевых (секторальных) и региональных программ, утвержденных постановлением Правительства Республики Казахстан от 26 февраля 2004 года № 231.

Постановлением Правительства Республики Казахстан от 11 октября 2006 года № 978 «О подписании соглашения между Правительством Республики Казахстан и ПРООН по проекту «Национальный план по интегрированному управлению водными ресурсами и водосбережению для Республики Казахстан» была утверждена разработка Программы «Интегрированного управления водными ресурсами и повышения эффективности водопользования Республики Казахстан до 2025 года». Программа разбита на два этапа. На первом этапе (2008-2010 годы) предусмотрено:

а) В вопросах совершенствования системы управления водными ресурсами решить следующие задачи:

- Содействие разработке и реализации национальной водной политики Республики Казахстан.
- Повышение организационного потенциала КВР, БВУ и области их ответственности.
- Формирование сети Бассейновых Советов и расширение их полномочий.
- Разработка Бассейновых программ управления водными ресурсами для каждого речного бассейна Республики Казахстан.
- Разработка Бассейновых соглашений и механизмов их соблюдения.
- Внедрение научно обоснованных нормативов для лимитирования водопользования и сброса сточных вод.
- Разработка и внедрение механизма возмещения ущерба в результате загрязнения, несогласованных действий на водных объектах.
- Внедрение системы платы за экосистемные услуги.
- Развитие системы мониторинга водных объектов и земельных ресурсов.
- Создание базовой основы для внедрения единой информационно-аналитической системы, улучшения процессов обмена и доступа к информации в области использования и охраны водных ресурсов.
- Информирование и обеспечение участия всех слоев населения в решении водных проблем.
- Повышение квалификации и подготовка кадров для водного сектора республики, создание тренинговых центров.
- Укрепление межгосударственного сотрудничества в области использования и охраны трансграничных водных объектов; заключение Соглашений об обмене информацией и формировании бассейновых межгосударственных баз данных комплексного использования и охраны трансграничных водных ресурсов.

б) В вопросах повышения эффективности водопользования решить задачи:

- Создание институциональных и правовых условий формирования объединений водопользователей, гидромелиоративных кондоминиумов и консультативных служб по водосбережению.
- Внедрение экономических стимулов и технологических новшеств.
- Разработка плана мероприятий по улучшению системы мониторинга водных объектов и водохозяйственных сооружений на местном уровне.

- Проведение исследований в части выбора эффективных методов орошаемого земледелия и обучения фермеров.
- Разработка и реализация информационных программ/кампаний в области управления водными ресурсами и экономии воды.

На втором этапе (2011-2025 годы) предусмотрено:

а) В вопросах совершенствования системы управления водными ресурсами решить следующие задачи:

- Повышение институционального потенциала организаций, задействованных в области использования и охраны водных ресурсов.
- Развитие механизмов межсекторального сотрудничества.
- Обеспечение водохозяйственного планирования на межгосударственном, государственном, бассейновом и территориальном уровнях управления.
- Разработка и внедрение экономических механизмов устойчивого водопользования.
- Развитие системы экологического нормирования как части системы экологической безопасности.
- Развитие системы мониторинга водных объектов/экосистем и качества природных вод.
- Формирование и развитие информационной инфраструктуры в области использования и охраны водных ресурсов.
- Развитие системы образования и повышения квалификации кадров в области использования и охраны водного фонда.
- Развитие международного сотрудничества и совершенствование управления трансграничными водами.
- Реализация Соглашений об обмене информацией и формировании бассейновых и международных баз данных комплексного использования и охраны трансграничных водных объектов.

б) В вопросах повышения эффективности водопользования решить задачи:

- Развитие сети объединений водопользователей на местном уровне (АВП, СПКВ) и консультативных служб по водосбережению.
- Совершенствование механизма платного водопользования с учетом создания объединений водопользователей и их услуг по доставке воды.
- Улучшение системы мониторинга водных объектов и водохозяйственных систем на местном уровне.
- Разработка и реализация пилотных проектов по повышению эффективности водопользования.
- Проведение информационных кампаний по экономии воды и обучающих тренингов.

Следует более подробно сказать о планируемых проектом институциональных мероприятиях на всех уровнях управления. В соответствии с действующим законодательством Республики Казахстан (Водный кодекс, Статья 33) государственное управление в области использования и охраны водного фонда осуществляют Правительство Республики Казахстан, уполномоченный орган в области использования

и охраны водного фонда, местные представительные и исполнительные органы областей (города республиканского значения, столицы) в пределах своей компетенции, установленной законодательством Республики Казахстан. Структура управления в области использования и охраны водного фонда с учетом комплексности и соподчиненности подразделяется на следующие уровни: 1) межгосударственный; 2) государственный; 3) бассейновый; 4) территориальный.

Управление водным сектором Республики Казахстан осуществляется по бассейновому принципу. Основные функции государственного управления возложены на уполномоченный орган в области использования и охраны водного фонда (КВР) и его региональных бассейновых управлений (БВУ). Мероприятия Программы предусматривают постепенное усовершенствование организационной структуры бассейнового управления. На первом этапе Программы, как было показано выше, предлагается внести на рассмотрение в Правительство Республики Казахстан проект решения о повышении статуса КВР и БВУ для выполнения стратегических функций, обеспечивающих формирование и эффективную реализацию государственной политики в области использования и охраны водного фонда. Отсутствие адекватного статуса КВР – как уполномоченного органа в области использования и охраны водного фонда препятствует ведению переговоров руководства КВР на одной позиции с Министрами, их заместителями или даже Акимами. Единственным и возможным путем обеспечения эффективного контроля над водопользованием и эффективного управления водным фондом является обладание полномочиями "диктовать водную политику". Учитывая то, что на государственном уровне управления водопользователи представлены через различные министерства, очевидна необходимость изменения статуса КВР, по крайней мере, до равного уровня с другими министерствами, задействованными в области использования и охраны водного фонда. Аналогичная ситуация в управлении наблюдается и на бассейновом уровне. Отсутствие соответствующего статуса не позволяет БВУ обеспечить эффективное выполнение функций в соответствии с Водным кодексом. Создание Бассейновых Советов (БС) еще более усугубляет ситуацию, поскольку Председатель БС, который одновременно является Начальником БВУ, имеет более низкий статус, по сравнению с областными Акимами.

В целом совершенствование организационной среды предусматривает следующие мероприятия:

На первом этапе (2008-2010 годы)

- Внесение на рассмотрение в Правительство проекта решения о повышении статуса КВР и БВУ.
- Включение первого руководителя КВР в Совет по устойчивому развитию (СУР).
- Оптимизация структуры КВР - формирование отделов по реализации Программы ИУВР, по осведомлению общественности, по правовым вопросам и вопросам окружающей среды, создание диспетчерской службы для оперативного, годового и перспективного водохозяйственного планирования, анализа и корректировки планов водопользования.
- Совершенствование структуры органов управления водными ресурсами на бассейновом уровне (БВУ).
- Разработка и внедрение схемы согласования действий БВУ с другими организациями и ведомствами, имеющими отношение к водным вопросам.

- Разграничение полномочий между уполномоченными органами в области использования и охраны водного фонда и уполномоченными органами в области охраны окружающей среды, изучения и использования недр, местными исполнительными органами и др.

На втором этапе (2011-2025 годы) предусматривается:

- Повышение статуса КВР и БВУ. По результатам обсуждений вариантов повышения статуса КВР и БВУ в рамках проекта наилучшим признано преобразование КВР в Министерство водного хозяйства (МВХ), когда обеспечивается процесс прямого принятия решений в области управления водными ресурсами. Это позволит осуществлять комплексное управление использованием водных ресурсов, сконцентрировать управленческие функции и средства для решения проблем водного сектора экономики на межгосударственном, национальном, бассейновом и местном уровнях управления.
- Поддержка и развитие сети Бассейновых советов.
- Передача функций управления использованием пресных подземных вод от Министерства энергетики и минеральных ресурсов центральному исполнительному органу управления водными ресурсами (МВХ).
- Закрепление функций управления гидротехническими сооружениями за МВХ.
- Организация Комитета по коммунальному водоснабжению и водоотведению при МВХ. Деятельность Комитета должна быть направлена на совершенствование тарифной политики, нормативно-правовой базы в области водоснабжения и водоотведения, определение источников финансирования (субсидирования) и оказание содействия предприятиям водоснабжения и водоотведения в решении первоочередных и перспективных задач, в т.ч. в вопросе проведения инвентаризации водопроводно-канализационной системы, мониторинга объектов коммунальной системы, внедрения новых технологий и техники, подготовки кадров и т.д.

Для повышения организационного потенциала проектом рекомендованы следующие мероприятия:

На первом этапе (2008-2010 годы):

- Увеличение штатной численности уполномоченного органа в области использования и охраны водного фонда - Комитета по водным ресурсам.
- Увеличение штатной численности Бассейновых водохозяйственных управлений (БВУ) с обеспечением соответствующими ресурсами.
- Поиск потенциальных источников финансирования системы управления водным сектором.
- Создание при НИЦ ВХ структурного подразделения для поддержки и консультативной помощи водопользователям, обучения применению водосберегающих технологий, экологического просвещения населения.
- Улучшение организационной структуры всех организаций, задействованных в управлении водными ресурсами.

На втором этапе (2011-2025 годы):

- Пересмотр существующего порядка финансового распределения и возможности.
- Отвлечения финансовых средств в сектор управления водными ресурсами.
- Дальнейшая оптимизация структуры КВР и БВУ и увеличение численности персонала, с обеспечением соответствующими ресурсами.
- Повышение организационного потенциала других организаций, задействованных в управлении водными ресурсами.

Резюме

Казахстан показал прекрасный пример того, как после завершения работ над планом ИУВР, он был принят всеми бенефициариями, включая правительство – в виде национальной долгосрочной программы. Не имеет смысла тратить ресурсы на разработку плана, который отвергается или кладется на полку и никогда не будет осуществлен. Именно поэтому крайне важны политическая поддержка и участие бенефициариев с самого начала процесса разработки плана ИУВР. Если процесс участия был хорошо организован, то одобрение не должно быть проблематичным. Это явилось результатом того, что на первых же встречах с бенефициариями исполнители проекта согласовали все условия, которые должны быть обеспечены. При этом, рабочая группа с самого начала отслеживала насколько процесс соответствовал условиям, которые необходимы для одобрения плана.

Достижение соглашения о процессе разработки плана и его содержании в самом начале повышает шансы, что план будет одобрен бенефициариями и правительством. Если все бенефициарии (включая правительство) были вовлечены в разработку плана с самого начала, одобрение должно стать простой формальностью.

Стратегия поддержания связей с бенефициариями и правительством при составлении плана должна быть частью стратегии, разработанной рабочей группой для всего процесса планирования. Заключительный план ИУВР необходимо широко распространить, он должен быть легко доступным. Это важно, потому что, безотносительно процесса консультаций, будет невозможно работать со всеми заинтересованными сторонами. Большинство консультаций могут быть только выборочными, и поэтому, как только национальный план будет принят, важно, чтобы каждый имел доступ к нему и имел возможность оспорить его и подготовиться к последствиям его выполнения. Сегодня все материалы проекта доступны для всех на специальной странице в Интернете по адресу: www.voda.kz

Следует отметить, что межведомственная рабочая группа проекта не рекомендовала принятие какого-либо отдельного правительственного документа по поводу реализации программы ИУВР по итогам проекта. Принято решение о необходимости интеграции соответствующих вопросов в осуществляемые или разрабатываемые программы и планы различных заинтересованных министерств и ведомств. Это было озвучено в выступлении Председателя КВР Рябцева А.Д. на Республиканской Конференции по воде в Алматы, 26 октября 2007 года.

Использованная литература

1. Духовный В.А., Соколов, В.И. Интегрированное управление водными ресурсами. Опыт и уроки Центральной Азии навстречу четвертому Всемирному Водному Форуму. Ташкент, 2005г.
2. Планы интегрированного управления водными ресурсами. Учебное пособие и руководство по применению. Публикация CapNet, март 2005 г. (перевод на русский язык). 104 с.
3. The Dublin Principles for Water as Reflected in a Comparative Assessment of Institutional and Legal Arrangements for Integrated Water Resources Management. By Miguel Solanes and Fernando Gonzales-Villareal. TEC Background Paper No. 3, Global Water Partnership, Stockholm, Sweden, 1999.
4. Water a Shared Responsibility. The UN World Water Development Report 2. UNESCO-WWAP. 2006