



Текущие изменения в законодательстве и новые стратегии страны

Тренинговый модуль для Малого бассейнового совета (МБС)
р. Мургаб



Темы тренинга

1. Прямая государственная финансовая поддержка МБС

1.1. Схема финансирования водного сектора

2. Косвенная государственная финансовая поддержка и другие источники финансирования, применяемые для реализации планов развития бассейна (например, субсидии, займы, кредиты и т.д.)

3. Механизмы взаимодействия с частным сектором и соответствующая передовая практика

4. Бассейновые соглашения и связанные с ним документы и их применимость в Туркменистане в качестве механизмов финансирования для реализации планов развития бассейнов.

4.1. Инициирование заключения бассейнового соглашения

4.2. Проблемы, препятствующие работе на практике

4.3. Процедура заключения бассейнового соглашения

5. Объединение промышленников и предпринимателей Туркменистана – роль, мандат и возможности участия в работе МБС Мургаб

6. Общее развитие потенциала по сбору средств для реализации планов развития бассейна

1. Прямая государственная финансовая поддержка МБС

Согласно Водному кодексу Туркменистана, создание территориальных и бассейновых советов включены в ГЛАВУ II, Ст. 15 «**Территориальные и бассейновые государственные водохозяйственные организации**» и, части 1-3 этой статьи гласят:

1. Территориальные и бассейновые государственные водохозяйственные организации – органы, подведомственные уполномоченному органу (т.е. Государственному комитету водного хозяйства Туркменистана), основной задачей которых является осуществление государственного управления и контроля в области использования и охраны вод.
2. Положения о территориальных и бассейновых государственных водохозяйственных организациях (ТГВО и БГВО) утверждаются уполномоченным органом.
3. **В случае необходимости** в целях обеспечения рационального и комплексного использования и охраны водных объектов (т.е. для интегрированного управления) **создаются территориальные и бассейновые советы**, задачи и функции которых определяются в соответствии с законодательством Туркменистана.

Прямая государственная финансовая поддержка МБС

- * В Водном кодексе Туркменистана нет чёткого законодательно закреплённого механизма порядка создания и деятельности, структуры, полномочий, участников, функциональных обязанностей, механизма финансирования деятельности БС и МБС.
- * Поэтому финансирование намеченных мероприятий МБС возможно за счёт различных источников и формированию механизмов привлечения внебюджетных средств для осуществления водохозяйственных мероприятий, осуществлению других мероприятий, направленных на рациональное использование и охрану водных объектов.
- * Рекомендации МБС должны учитываться при разработке схем комплексного использования и охраны водных ресурсов. Положение, порядок создания и деятельности БС и МБС должно утверждаться Правительством либо уполномоченным органом Государственным комитетом водного хозяйства Туркменистана.
- * В связи с этим возникает необходимость ввести в Водный кодекс Туркменистана некоторые статьи, дающие юридические и финансово-экономические основы деятельности БС и МБС (как например, в ст. 43 ВК Казахстана).

Прямая государственная финансовая поддержка МБС

Решения МБС р. Мургаб по крупным объектам могут быть учтены и включены при разработке Планов и программ социально-экономического развития региона и системы р. Мургаб через обращения в хякимлик Марыйского велаята либо напрямую в Государственный комитет водного хозяйства Туркменистана.

К примеру, в Программе развития сельскохозяйственного комплекса Туркменистана на период 2019-2025 годы в разделе «Водное хозяйство» запланированы работы по увеличению объёма Сарыязынского водохранилища на р. Мургаб до 600 млн.м³, а также проведение мероприятий по беспрепятственному пропуску поводков на р. Мургаб от посёлка городского типа Тахтабазар до Сарыязынского водохранилища, а также реконструкция машинного канала Захмет-Туркменгала за счёт средств государственного бюджета Туркменистана.

1.1. Схема финансирования водного сектора

Основными видами экономического регулирования в области использования и охраны вод являются (ст. 110 Водного кодекса):

- оказание на платной основе услуг по подаче воды водопользователям, включая выполнение ремонтно-восстановительных работ;
- разработка и финансирование программ рационального использования и охраны вод;
- предоставление юридическим и физическим лицам в соответствии с законодательством Туркменистана кредитных и иных льгот при внедрении ими водосберегающих технологий и осуществлении других эффективных мер по охране и рациональному использованию водных ресурсов;
- создание специальных фондов и использование их для восстановления и охраны водных объектов;
- возмещение ущерба, нанесённого водным объектам и гидротехническим сооружениям вследствие нарушения водного законодательства Туркменистана;
- применение штрафных санкций за административные нарушения в области использования и охраны вод;
- Экономический механизм обеспечения рационального использования водных ресурсов и охраны вод может включать в себя и иные направления экономического регулирования, определяемые законодательством Туркменистана.

Схема финансирования водного сектора

Общее водопользование в Туркменистане осуществляется на безвозмездной основе.

Специальное водопользование осуществляется на платной основе, за исключением отдельных видов специального водопользования, устанавливаемых Кабинетом Министров Туркменистана.

Тарифы на услуги по подаче воды водопользователям устанавливаются на основе нормативного объёма воды, фактически сложившихся затрат при подаче воды водопользователям и других критериев.

В целях рационального использования водных ресурсов могут устанавливаться дифференцированные тарифные ставки за услуги по подаче воды для различных категорий водопользователей, принимая во внимание следующие критерии:

- расходы государства по подаче воды;
- качество поставляемой воды;
- своевременность подачи воды;
- использование гидромелиоративной системы;
- территория, на которую поставляются водные ресурсы.

Схема финансирования мелиоративных мероприятий в водном секторе

Согласно Закона Туркменистана «О мелиорации земель» мелиорация земель и мелиоративных мероприятий осуществляется за счёт средств Государственного бюджета Туркменистана, пользователей мелиоративных систем и иных средств, не запрещённых законодательством Туркменистана.

Расходы по строительству мелиоративных систем в соответствии с государственными программами финансируются за счёт средств Государственного бюджета Туркменистана и иных средств, не запрещённых законодательством Туркменистана.

Расходы по строительству, эксплуатации и ремонту межгосударственных и государственных мелиоративных систем финансируются за счёт средств Государственного бюджета Туркменистана.

Межгосударственные и государственные мелиоративные системы являются государственной собственностью и передаются во владение и в пользование государственным водохозяйственным организациям.

Расходы по строительству, очистке, ремонту и эксплуатации внутрихозяйственных мелиоративных систем осуществляются за счёт средств пользователей этих мелиоративных систем и иных средств, не запрещённых законодательством Туркменистана. Внутрихозяйственные мелиоративные системы в соответствии с законодательством Туркменистана передаются во владение, в пользование или в собственность юридическим и физическим лицам Туркменистана и состоят на их балансе.

Схема финансирования водного сектора

В настоящее время государственные водохозяйственные организации проводят обслуживание и ремонт межхозяйственной части оросительной и мелиоративной системы, а также гидротехнических сооружений на них, водохранилищ за счёт государственного бюджета Туркменистана.

Обслуживание и ремонт внутрихозяйственной оросительной и мелиоративной сети с сооружениями, которая принадлежит производителю сельскохозяйственной продукции и находится, на её балансе выполняется на основе заключения ежегодных договоров водопользователя в лице дайханского объединения с местным государственным водохозяйственным органом этрапским «Сувходжалык».

Тарифы за поставку воды и лимиты распределения водных ресурсов разрабатываются Государственным комитетом водного хозяйства Туркменистана и ежегодно устанавливаются постановлением Кабинетом Министров Туркменистана в отношении каждой сельскохозяйственной культуры.

Строительство наиболее значимых водохозяйственных и мелиоративных объектов включаются в программу перспективного развития водного сектора, которые основываются на программах социально-экономического развития страны в целом и входит в неё как составная часть.

В программах развития водного хозяйства указываются наименование мероприятия или строительства, время (в годах), исполнители, источники финансирования и финансовые средства.

2. Косвенная государственная финансовая поддержка и другие источники финансирования, применяемые для реализации планов развития бассейна (например, субсидии, займы, кредиты и т.д.).

Туркменистан на сегодняшний день осуществил значительные инвестиции на внедрение систем капельного и дождевального орошения.

По Постановлению Президента Туркменистана «О финансовой поддержке производителей сельскохозяйственной продукции в стране», где дайханским объединениям, дайханским хозяйствам, сельскохозяйственным акционерным обществам, сельскохозяйственным научно-исследовательским институтам, землевладельцам, арендаторам, частным предпринимателям производящих сельскохозяйственную продукцию и юридическим лицам не относящихся государству на льготном основании выделяются кредиты (под 1 % до 10 лет) для внедрения водосберегающей техники, оборудования и водоводов используемых в орошении.

На основании этого Постановления водопользователи (дайханские объединения, дайханские хозяйства, арендаторы, фермеры и другие) покупают и устанавливают водосберегающие технологии.

В настоящее время в стране используются дождевальные машины и оборудование компаний Турции, Соединенных Штатов Америки, капельные оборудования, производимые государственными и частными компаниями Туркменистана из местного сырья, а также производимые в Израиле, Иране и Турции и др.

Полив пшеницы широкозахватной дождевальнoй машиной фронтального действия “VALLEY”, установленная на землях дайханского объединения им. Ш.Батырова Бахарлинского этрапа Ахалского вeлаята (частный сектор)



Полив с/х культур широкозахватной стационарной дождеваль­ной машиной кругового действия “Zimmatik” производства компании “Lindsay” на землях Бахарлинского этрапа Ахалского в­елаята



Дождевание картофеля на открытом грунте в фермерском хозяйстве (Бахарденский этрап Ахалского веляята)



Полив спринклерным орошением люцерны, Геоктептинский этрап (экономия поливной воды 20-30 %)



Опытный участок капельного орошения хлопчатника (Геоктепинский этрап. Опытный участок института «Туркменувылымтаслама». Слабо и средnezасоленные легкосуглинистые почвы. Глубина залегания грунтовых вод 1,7-2,5 м с минерализацией 9-15 г/л



3. Механизмы взаимодействия с частным сектором и соответствующая передовая практика

Сейчас в стране развивается предпринимательство, которое производит не только сельскохозяйственную продукцию, но и её переработку. Увеличивается количество дайханских и других частных хозяйств, которые в основном выращивают сельскохозяйственные культуры.

Хозяйствующие субъекты в сельском хозяйстве Туркменистана состоят из дайханских объединений, подсобных хозяйств предприятий, министерств и ведомств, частных хозяйств (в том числе личные подсобные хозяйства и хозяйства на землях, переданных для садоводства), частных товаропроизводителей и дайханских хозяйств. Количество хозяйствующих субъектов в сельском хозяйстве по данным статистических ежегодников Туркменистана дана в таблице.

Анализ таблицы показывает, что структура хозяйствующих субъектов в сельском хозяйстве Туркменистана по годам постепенно меняется в сторону уменьшения дайханских объединений и подсобных хозяйств предприятий, министерств и ведомств и увеличения частных и дайханских хозяйств.

| Хозяйствующие субъекты | 2014 г | 2015 г | 2016 г | 2017 г | 2018 г | 2019 г | 2020 г |
|-----------------------------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Дайханские объединения, единиц | 529 | 526 | 522 | 521 | 521 | 517 | 489 |
| Подсобные хозяйства предприятий, министерств и ведомств, единиц | 220 | 209 | 210 | 206 | 204 | 203 | 206 |
| Частные хозяйства всего, тыс. единиц | 919,6 | 990,4 | 1010,2 | 1017,4 | 1030,1 | 1080,7 | 1076,3 |
| Частные товаропроизводители, тыс. единиц | 2,3 | 2,3 | 2,2 | 2,2 | 2,1 | 2,0 | 2,0 |
| Дайханские хозяйства, единиц | 2171 | 2288 | 3082 | 3172 | 3252 | 3420 | 2645 |

4. Бассейновые соглашения и связанные с ним документы и их применимость в Туркменистане в качестве механизмов финансирования для реализации планов развития бассейнов

Бассейновые соглашения по использованию, восстановлению и охране водных объектов имеет целью юридическое закрепление добровольного объединения усилий договорившихся Сторон для взаимодействия и координации действий по использованию, восстановлению состояния водных ресурсов, их рациональному использованию, гарантирующих надёжное обеспечение населения и объектов экономики водой требуемого качества. Оно является государственным актом экологического законодательства.

Необходимо отметить, что в ВК некоторых странах имеется ст. «Бассейновые соглашения о восстановлении и охране водных объектов», вводящую понятие бассейнового соглашения. В развитие этой статьи подготовлены Методические рекомендации по порядку разработки и реализации бассейновых соглашений.

В Водном кодексе Туркменистана нет законодательно закреплённого понятия о бассейновом соглашении, а также упоминание связанных с ним документах.

Однако, в Водном кодексе Туркменистана в ст. 119 отмечено, что Туркменистан осуществляет международное сотрудничество в области использования и охраны в соответствии общепризнанными принципами и нормами международного права и положениями международных договоров Туркменистана.

Бассейновые соглашения и связанные с ним документы и их применимость в Туркменистане в качестве механизмов финансирования для реализации планов развития бассейнов

Ст. 120, ч.1. Водного кодекса Туркменистана «Основные направления международного сотрудничества в области использования и охраны трансграничных вод» гласит: Международное сотрудничество в области использования и охраны трансграничных вод обеспечивается путём заключения Туркменистаном международных двусторонних или многосторонних договоров, участия в деятельности международных организаций и фондов.

К примеру, имеется перечень основных Соглашений по водохозяйственным вопросам между Туркменистаном и сопредельными странами по трансграничным рекам:

1. Соглашение между Казахстаном, Кыргызстаном, Таджикистаном, Туркменистаном и Узбекистаном “Соглашения о сотрудничестве по совместному управлению, использованию и охране водных ресурсов межгосударственных источников” (Алмата, 18.01.1992г.).
2. Соглашение между Туркменистаном и Республикой Узбекистан о сотрудничестве по водохозяйственным вопросам (Туркменабат, 16.01.1996г.).
3. Соглашение о совместном использовании водных ресурсов Туркменистаном и Республики Узбекистан в низовьях реки Амударья (Ургенч, 26.05.2017г.).
4. Соглашение между Министерством сельского и водного хозяйства Туркменистана (ныне Государственный комитет водного хозяйства Туркменистана) и Министерством сельского и водного хозяйства Республики Узбекистан (ныне Министерства сельского и водного хозяйства Республики Узбекистан) о сотрудничестве по водохозяйственным вопросам (Ашгабат, 06.03.2017г.).

Бассейновые соглашения и связанные с ним документы и их применимость в Туркменистане в качестве механизмов финансирования для реализации планов развития бассейнов

В связи с этим возникает необходимость ввести в Водный кодекс Туркменистана статью вводящую понятие бассейнового соглашения. В развитие этой статьи необходимо подготовить Методические рекомендации по порядку разработки и реализации бассейновых соглашений.

Например, Водном кодексе некоторых стран (ВК) бассейновым советам отводят роль координационного органа в рамках бассейнового соглашения. Бассейновый совет – факультативный (необязательный) орган речного управления, причём вторичный и опять же необязательный (может создаваться, а может и не создаваться) по отношению к бассейновому соглашению. Подготовка, заключение и реализация бассейновых соглашений относится к полномочиям органов исполнительной власти в области управления использованием и охраной водного фонда в соответствии с Положением о нём.

Бассейновые соглашения и связанные с ним документы и их применимость в Туркменистане в качестве механизмов финансирования для реализации планов развития бассейнов

Бассейновые соглашения, обычно заключаются между уполномоченным «водным органом» (например, ГКВХТ) и органами исполнительной власти субъектов (например, хякимликом) без прямого участия общественности. Бассейновые соглашения заключаются для реализации конкретных целей, поэтому в одном бассейне может быть заключено несколько соглашений в разной комбинации участников.

4.1. Инициирование заключения бассейнового соглашения

(кто является инициатором бассейнового соглашения?)

В зависимости от действующего законодательства правовой основой деятельности **Бассейновых советов** является **бассейновое соглашение**. Оно заключается между уполномоченным государственным органом управления использованием и охраной водного фонда (например, ГКВХТ) и органом исполнительной власти (администрацией, например, хякимликом) субъектов. При этом **инициатором** бассейнового соглашения могут выступать территориальные специально уполномоченные государственные органы управления использованием и охраной водных объектов (Бассейновые водохозяйственные организации БВО или территориальные ТВО), которые совместно органами исполнительной власти субъекта принимают решение администрации субъекта (хякимлика) о необходимости заключения бассейнового соглашения для решения определённых задач на водосборе. Это решение предоставляется в БВО и в случае его одобрения, начинается следующий этап – процедура заключения бассейнового соглашения.

Бассейновые соглашения и связанные с ним документы и их применимость в Туркменистане в качестве механизмов финансирования для реализации планов развития бассейнов

Проблемы, препятствующие работе на практике

Не учитывается трансграничный характер водосборных бассейнов, расположенных на территории одного субъекта (например, велаята), но в границах нескольких административных районов (например, этрапов).

Так как инициатором заключения бассейнового соглашения вступают органы государственной власти субъектов, которые, как правило, не осознают их необходимость, при этом не учитывается роль общественности в создании бассейновых структур управления.

Эти препятствия на практике решаются следующим образом:

Общественная организация готовит мотивированное представление на имя руководителя территориального специально уполномоченного органа управления использованием и охраной водных объектов (Бассейновые водохозяйственные организации БВО или территориальные ТВО) с просьбой выступить инициатором заключения бассейнового соглашения и, в случае согласия, совместно готовят аналогичное представление на имя главы администрации субъекта (например, хякимлика велаята). При этом общественная организация, как заинтересованное лицо, контролирует все стадии принятия решения администрацией субъекта.

Бассейновые соглашения и связанные с ним документы и их применимость в Туркменистане в качестве механизмов финансирования для реализации планов развития бассейнов

4.3. Процедура заключения бассейнового соглашения

Если процедура заключения бассейнового соглашения не оговаривается в законодательстве, то на этом этапе допускаются вольности. При этом лучше придерживаться следующей схемы.

БВО или ТБО (лучше совместно с заинтересованной общественной организацией) готовят проекты бассейнового соглашения и положение о Бассейновом совете. Затем эти документы рассылаются главам администрации субъектов (хякимликов), после чего с ними ведутся переговоры, в результате которых определяется место и время проведения первого собрания и уполномоченные представители, имеющие право подписи бассейнового соглашения.

После решения этих вопросов на имя глав администрации субъектов от имени БВО направляются письма с приглашением принять участие на первом собрании. На это собрание также приглашаются представители органов местного самоуправления административных районов (хякимликов этрапов), расположенных в бассейне, территориальных отделов водных ресурсов (ПО Этрапсувходжалык), общественных и научных организаций, а также представителей водопользователей, Объединения промышленников и предпринимателей Туркменистана, СМИ.

Необходимо отметить, что возможны и другие варианты процедур заключения бассейнового соглашения

5. Объединение промышленников и предпринимателей Туркменистана – роль, мандат и возможности участия в работе МБС Мургаб

Частный сектор развивается под эгидой Объединения промышленников и предпринимателей Туркменистана и состоит как члены этого союза.

Представительства Объединения промышленников и предпринимателей Туркменистана имеются во всех велаятах.

Объединение промышленников и предпринимателей Туркменистана взаимодействует с государственными структурами.

В последнее время частный сектор при поддержке государства довольно быстро развивается и охватывает различные сферы деятельности, такие как сельское хозяйство, переработка с/х продукции, производство строительных материалов, строительство, рыбное хозяйство и др. и вносит свой вклад в экономическое развитие страны.

Являясь активным участником водохозяйственного комплекса, потребляет определённое количество водных ресурсов для поддержания своей производственной деятельности. В связи с этим, участие представителей Объединения промышленников и предпринимателей Туркменистана в Бассейновом совете и бассейновом соглашении необходимо.

6. Общее развитие потенциала по сбору средств для реализации планов развития бассейна

Главным фактором осуществления и устойчивости реализации планов развития бассейна р. Мургаб является его гарантированное финансовое обеспечение.

Выгоду от реализации планов развития бассейна получают Министерство сельского хозяйства и охраны окружающей среды, Государственный комитет водного хозяйства Туркменистана, органы местной исполнительной власти (хякимлики), органы местного самоуправления, (генгеши) и местное сообщество.

Особый интерес в данном вопросе имеет реализация интегрированной финансовой системы, которая предполагает привлечение средств для осуществления планов в поддержку инициатив в области водных и экологических проблем из различных источников:

- 1) внутренние финансовые ресурсы: средства государственного бюджета Туркменистана, предприятий и организаций; кредитные и заёмные средства; средства дайханских и общественных организаций; средства негосударственных организаций; средства населения и средства, не запрещённые законодательством Туркменистана;
- 2) внешние финансовые ресурсы;
- 3) инновационные финансовые ресурсы: схемы компенсации за экосистемные услуги; платежи за экологические услуги; малые целевые гранты; льготы на мероприятия по охране окружающей среды; механизм устойчивого развития.

Общее развитие потенциала по сбору средств для реализации планов развития бассейна

Из внешних ресурсов возможно использование уже созданные, действующие и планируемые механизмы, и фонды такие как:

- 1) Глобальный экологический фонд;
- 2) Адаптационный фонд;
- 3) Зелёный климатический фонд;
- 4) Двусторонние фонды;
- 5) Двусторонние соглашения;
- 6) Другие виды международного финансирования, в том числе гранты.

Кроме того, к работе по выполнению Национальной стратегии по изменению климата могут быть потенциально привлечены различные международные банковские структуры, такие как:

- 1) Всемирный банк;
- 2) Азиатский банк развития;
- 3) Европейский банк реконструкции и развития;
- 4) Исламский банк развития;
- 5) Евроазиатский банк развития.

А также международные организации, такие как:

- 1) Программа ООН по окружающей среде;
- 2) Программа развития ООН;
- 3) Всемирная организация здравоохранения;
- 4) Детский Фонд ООН;
- 5) Европейский союз;
- 6) Региональный экологический Центральной Азии и др.

Общая схема развития потенциала по сбору средств для реализации планов развития бассейна

Финансовые ресурсы

Внутренние ресурсы

- 1) средства государственного бюджета Туркменистана
- 2) средства предприятий и организаций;
- 3) кредитные и заёмные средства;
- 4) средства дайханских и общественных организаций;
- 5) средства негосударственных организаций;
- 6) средства населения;
- 7) и средства, не запрещённые законодательством Туркменистана;

Внешние ресурсы

Из внешних ресурсов возможно использование уже созданные, действующие и планируемые механизмы, и фонды такие как:

- 1) Глобальный экологический фонд;
- 2) Адаптационный фонд;
- 3) Зелёный климатический фонд;
- 4) Двусторонние фонды;
- 5) Двусторонние соглашения;
- 6) Другие виды международного финансирования, в том числе гранты.

Кроме того, к работе по выполнению Национальной стратегии по изменению климата могут быть потенциально привлечены различные международные банковские структуры, такие как:

- 1) Всемирный банк;
- 2) Азиатский банк развития;
- 3) Европейский банк реконструкции и развития;
- 4) Исламский банк развития;
- 5) Евроазиатский банк развития.

А также международные организации, такие как:

- 1) Программа ООН по окружающей среде;
- 2) Программа развития ООН;
- 3) Всемирная организация здравоохранения;
- 4) Детский Фонд ООН;
- 5) Европейский союз;
- 6) Региональный экологический Центральной Азии и др.

Инновационные финансовые ресурсы

- 1) схемы компенсации за экосистемные услуги;
- 2) платежи за экологические услуги;
- 3) малые целевые гранты;
- 4) льготы на мероприятия по охране окружающей среды;
- 5) механизм устойчивого развития.



Благодарю за
внимание!