
СЕМИНАР ТРЕНИНГОВОГО ЦЕНТРА МКВК
«МЕЖДУНАРОДНОЕ И НАЦИОНАЛЬНОЕ ВОДНОЕ ПРАВО И ПОЛИТИКА»
24 – 29 СЕНТЯБРЯ 2001 Г.,

**ЛЕГАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ УПРАВЛЕНИЯ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ В
БАССЕЙНЕ АРАЛЬСКОГО МОРЯ: ВЗГЛЯД СО СТОРОНЫ**

Ицхак П. Альстер¹

ВВЕДЕНИЕ

У семи нянек - дитя без глаза. Эта древняя идиома остается в силе также и для управления международными водными ресурсами и бассейн Аральского моря не является исключением. Множество региональных организаций и слетов, имеющих дело с управлением, распределением и использованием трансграничных вод бассейна могут в результате привести к конфронтации или не реализующимся решениям с пагубным воздействием на население Центральной Азии. Не должны ли решения касательно всех аспектов управления трансграничными водными ресурсами приниматься единой региональной водной организацией?

Две могучие реки, Амударья и Сырдарья, протекают через равнины Центральной Азии и впадают в остатки Аральского моря. До распада бывшего Советского Союза они были внутренними водными путями, управляемыми и контролируемые из Москвы. Как только была объявлена независимость, Сырдарья, Амударья, Зеравшан, Мургаб и их притоки стали сразу же стали предметами международных водотоков в режиме международного водного права. Управление их водами наряду с заботами по Аральскому морю стали общей обязанностью новых независимых государств в бассейне Аральского моря.

Центрально-азиатские государства быстро отреагировали на право самоуправления и заключили 18 февраля 1992 года в Алмаате соглашение, в котором они учредили Межгосударственную Координационную Водную Комиссию (МКВК) в качестве органа ответственного за определение политики управления водными ресурсами и согласования водораспределения и эксплуатации водохранилищ на трансграничных водах бассейна, а также согласовали поддержание установленного порядка водораспределения между ними ("Соглашение 1992"). Соглашение 1992 не обуславливало точные объемы или пропорции распределения между государствами и ими были, и остаются, протоколы основанные на водораспределении в советские времена. МКВК, состоящая из заместителей министров ответственных за водные ресурсы, стала организацией отвечающей за распределение трансграничных вод в регионе.

¹ Г-н Альстер работал в качестве Юридического советника в Программе ЕС-ТАСИС Управление водными ресурсами и сельскохозяйственное производство в Республиках Центральной Азии (ВАРМАП - 2). Г-н Альстер - эксперт по международному водному праву, имеющий практику в Израиле и служит также в качестве юридического советника в Иордано-Израильской Объединенной Водной Комиссии, которая осуществляет обеспечение водой по Мирному договору между двумя странами.

МНОЖЕСТВО ОРГАНИЗАЦИЙ

В последующие годы Центрально-азиатские Республики сформировали дополнительные региональные организации, некоторые из которых имеют ответственность или имеют дело с вопросами касающимися водных ресурсов. Эти организации включают Межгосударственный Совет Казахстана, Кыргызстана, Узбекистана и Туркменистана (МСККУТ), Комиссию по Устойчивому Развитию (КУР), Межгосударственный Совет по Бассейну Аральского моря (МСБАМ) и его приемника Межгосударственного Совета Спасения Арала (МФСА). Секторальный состав этих организаций различен, и пока нет единой организации в которой были бы представлены все сектора имеющие интерес к водным ресурсам.

И в этой связи некоторые решения, имеющие воздействие на управление трансграничными водными ресурсами принимаются на слетах, в которых представлена только часть имеющих отношение к делу секторов. Со временем такие решения или соглашения не могли быть реализованы, так как имеющие отношение сектора не были вовлечены в процесс принятия решений. Обслуживается ли регион наилучшим образом множеством организаций?

Сотрудничество в сложных ситуациях требует единой региональной структуры, которая позволит вести процесс принятия решений должным образом, и которая примет во внимание интересы всех вовлеченных секторов. Доверенность МКВК довольно широкая и включает в себе, согласно Статье 8 Соглашения 1992 года, следующее:

...разработку и утверждение лимитов водопотребления ежегодно для каждой из Республик и региона в целом, соответствующих графиков работы водохранилищ, корректировка их по уточненным прогнозам в зависимости от фактической водности и складывающейся водохозяйственной обстановки.

Действительность же отличается. Фактически годовые лимиты водопотребления также как и эксплуатация водохранилищ зависят от ежегодных соглашений по эксплуатации Токтогульского водохранилища между владельцами прибрежных полос Сырдарьи. Эксплуатация Токтогуля осуществляется вне МКВК и согласно Соглашения 1998 года между владельцами прибрежных полос Сырдарьи, они обдумывают вопрос формирования еще одной организации по регулированию водохранилищ на Сырдарье. Более того МКВК и его БВО не имеют контроля за эксплуатацией Токтогульского водохранилища, который осуществляется Энергетическим сектором Кыргызской Республики. Сегодняшняя ситуация состоит в том, что члены МКВК представляют интересы водного сектора и не уполномочены рассматривать интересы других секторов.

ПРОЕКТЫ МЕЖГОСУДАРСТВЕННЫХ СОГЛАШЕНИЙ

Как часть Программы бассейна Аральского моря Проект ЕС-ТАСИС спонсировал с 1996 года Программу управления водными ресурсами и сельхозпроизводства в Республиках Центральной Азии (ВАРМАП). ВАРМАП который работает в тесном сотрудничестве с МФСА и МКВК. Проект попросили оказать содействие в подготовке проектов серии межгосударственных соглашений по различным аспектам совместного управления, использования и планирования трансграничных водных ресурсов бассейна Аральского моря. Региональная и национальные рабочие группы при содействии юридического

эксперта Проекта ВАРМАП подготовили первоначальные проекты соглашений по организационной структуре региональной организации по водным ресурсам, по использованию воды при сегодняшних условиях и по совместному планированию. В апреле 1997 три проекта соглашений были в принципе одобрены МКВК и направлены национальным правительствам для межсекторального рассмотрения. Дополнительный проект соглашения по обмену информацией и формированию регионального банка данных был подготовлен на более поздней стадии. С нашей точки зрения надежный водохозяйственный режим основывается на сильной региональной организации, на четких правилах касательно водodelения и качества воды. и на серии дополнительных шагов, таких как обмен информацией.

ЕДИНАЯ РЕГИОНАЛЬНАЯ ВОДНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ

С целью того чтобы осуществлять прогресс в осмотрительной манере внимание было уделено разработке первой и главной предлагаемой реструктуризации региональных организаций. Мы бы поспорили, что единая региональная организация, представляющая все сектора и интересы связанные с водой могла бы разрешить проблемы упомянутые выше. Решения относящиеся к водным ресурсам должны приниматься единым региональным органом, который представляет и принимает во внимание интересы всех водопользователей региона и который имеет полномочия принимать обязывающие решения. Единая организация несомненно упростит процесс принятия решений.

Единая региональная организация служила бы как региональная водная комиссия и могла бы быть МКВК или называлась бы Комиссия по Воде Бассейна Аральского моря ("КВБАМ" или "Организация"). КВБАМ могла бы быть ответственна за все аспекты водodelения трансграничных водных ресурсов бассейна Аральского моря между владельцами береговых полос Сырдарьи и Амударьи. Изначально ее сторонами стали бы пять Центрально-азиатских Республик, но ее дверь будет открыта для принятия Афганистана, когда закончится гражданская война в этой стране. КВБАМ имела бы дело как с сельскохозяйственным водodelением, так и с использованием воды для выработки энергии.

Она была бы ответственна за улучшение качества воды в реках наряду с реабилитацией биологического многообразия дельт рек. КВБАМ не ущемляла бы национальные суверенитеты ее членов, а наоборот служила бы в качестве инструмента по осуществлению региональной водной стратегии и общих стратегических планов действий. Организация имела бы дело с водodelением только на региональном уровне, оставляя водodelение между национальными водопользователями на усмотрение их национальных правительств. КВБАМ также служила бы в качестве форума для разработки дополнительных соглашений между, ее членами касательно управления, использования и планирования трансграничных водных ресурсов бассейна Аральского моря.

Главным преимуществом КВБАМ было бы то, что все аспекты водопользования будут приниматься к рассмотрению при согласовании ежегодного распределения трансграничных водных ресурсов. Поэтому КВБАМ не была бы ограничена только рассмотрением сельскохозяйственных водных интересов, но ей пришлось бы принимать во внимание также нужды гидроэнергетики, контроль за загрязнением, аспекты здравоохранения, потребности промышленности, туризм и другие виды использования трансграничных вод. Вышеперечисленное, как думается, утверждается оригинальной Статьей 8 Соглашения 1992 года. КВБАМ также служила бы в качестве опекуна для двух

дополнительных, без права голоса, пользователей трансграничных вод -Аральского моря и его дельт и она должна была бы гарантировать, что их интересы соблюдаются.

КВБАМ действовала бы через ряд органов, политических и бюрократических. Ее верховным органом были бы совет/комиссия, из министров, ответственных за управление водными ресурсами в своих странах ("Комиссия"). Комиссия могла бы собираться с регулярными интервалами и ее члены были бы полномочны представлять все сектора экономики. С целью усиления Комиссии было предложено, чтобы на весеннем совещании Комиссии присутствовали премьер - министры Республик.

Реализация решений Комиссии должна осуществляться через БВО Сырдарья и Амударья. БВО должны быть усилены с целью того, чтобы стать действительно региональными органами, которые будут подотчетны только региональным органам КВБАМ, а не отдельным государствам. Это требует регионального финансирования БВО и содержания сооружений на трансграничных реках наряду с формальным признанием международного характера БВО государствами - членами. С целью придания международного характера для БВО было предложено ввести систему чередования для старшего руководящего состава БВО и назначить наблюдательный совет за каждым БВО. Каждый наблюдательный совет будет состоять из одного водного руководителя от каждой из береговых стран на реке с пятью членами КВБАМ, назначающих одного члена в качестве обозревателя за его деятельностью. Назначение наблюдательного совета с одной стороны сделало бы возможным четкое отслеживание деятельности БВО представителями каждого берегового государства и позволило бы Директору БВО противостоять национальным давлениям полагаясь на его наблюдательный совет как на съезд, где подобные давления могли бы разрешаться мирным способом между владельцами прибрежных полос. Наблюдательный совет также выражал бы комплексный характер управления водными ресурсами бассейновой региональной организации и исполнительным организациям базирующимся на реках.

КВБАМ имела бы постоянный Секретариат ответственный за подготовку совещаний Комиссии и отслеживающий реализацию ее решений. В дополнение КВБАМ имела бы научно - информационный центр, Директор которого был бы научным советником Комиссии. Секретариату НИЦ также следует присвоить международный статус для обеспечения их деятельности в качестве действительно региональных организаций.

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ШАГИ

Формирование единой региональной организации является всего лишь первым шагом в направлении управления трансграничными водными ресурсами. Другие шаги включают четкие правила по распределению, загрязнению, качеству воды и биологическому многообразию наряду с созданием полезного, надежного регионального банка данных.