

УКРЕПЛЕНИЕ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ СТРУКТУРЫ И ЮРИДИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ МЕЖГОСУДАРСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ В УПРАВЛЕНИИ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ

А.Д. Рябцев

**Комитет по водным ресурсам
Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан**

Основа существующей система межгосударственных водных отношений в бассейне Аральского моря сформировалась задолго до приобретения независимости государствами региона, и, главным образом, после широкомасштабного строительства гидромелиоративных систем в республиках Средней Азии и на юге Казахстана после майского (1966 года) Пленума ЦК КПСС, на которой была принята программа мелиорации земель в СССР. На основании решений Пленума каждая республика планировала ввод сотни тысяч гектаров орошаемых земель и строительство крупных водохозяйственных объектов. Эти планы согласовывались в республиканских и союзных органах Госплана, обсуждались и утверждались на съездах Компартий.

Для оценки водных ресурсов и пригодных к орошению земель в каждом речном бассейне составлялись Схемы комплексного использования и охраны водных ресурсов (КИОВР), на основании которых впоследствии осуществлялось межреспубликанское вододеление.

Первая схема КИОВР бассейна р. Сырдарья была рассмотрена в феврале 1973 года Государственной экспертной комиссией (ГЭК) Госплана СССР. После уточнения в 1976–1978 годах она была принята постановлением ГЭК Госплана СССР за №11 от 5 мая 1982 года «Об экспертизе уточненной схемы комплексного использования и охраны водных ресурсов бассейна р.Сырдарья».

Позже были выполнены еще ряд проработок, но из-за того, что они не были одобрены отдельными республиками, они не были приняты к исполнению. Следовательно, основанием для вододеления между республиками (ныне независимыми странами) по бассейну р.Сырдарья по сегодняшний день является вышеназванное постановление ГЭК Госплана СССР.

Лимиты межреспубликанского вододеления, заложенные в схеме, были подтверждены также Председателем Госплана СССР Н.К.Байбаковым в его ответном письме за №61-199 от 20 августа 1982 года на имя Первого секретаря ЦК КП Казахстана Кунаева Д.А. и Председателя Совета Министров Казахской ССР Ашимова Б.А. на запрос за №13-10/И-337 от 8 июля 1982 года.

В соответствии с этой Схемой водные ресурсы казахстанской части бассейна р.Сырдарья (приток к Шардаре + сток реки Арыс и других малых рек ниже Шардары) без учета возвратных вод составляют $17,15 \text{ км}^3$, а с учетом возвратных вод, которые формируются ниже Шардары – $18,06 \text{ км}^3$. Возвратные воды, формируемые выше Шардары в эти объемы не входят.

Дефицит водных ресурсов начал проявляться уже в конце 70-х годов и обусловил вмешательство центральных государственных органов в процессы распределения водных ресурсов между республиками бассейна Аральского моря. Объемы забора воды достигли максимума в середине 80-х годов.

В этих условиях, во второй половине 80-х годов, стала очевидной необходимость управления водными ресурсами рек Амударья и Сырдарья на региональном уровне. С этой целью в 1986 году было принято решение о введении новой схемы управления и в 1987 году созданы Бассейновые водохозяйственные объединения (БВО) по рекам Амударья и Сырдарья. Этим БВО были переданы в управление все головные водозаборные сооружения на названных реках и их основных притоках с расходом свыше $10 \text{ м}^3/\text{с}$. БВО управляли водными ресурсами рек на основании правил и графиков, согласованных между республиками и утвержденных Минводхозом СССР. Таким образом, уже в Советское время были созданы основные предпосылки существующего ныне механизма межгосударственного управления водными ресурсами бассейна Аральского моря.

В связи с постепенным ухудшением экономической ситуации, распадом СССР и разрушением хозяйственно-экономических связей, стали отчетливее проявляться, наметившиеся еще в конце 1988 года, признаки изменения Кыргызстаном режима работы Токтогульского водохранилища с ирригационного на энергетический.

В целях сохранения стабильности в межгосударственных водных отношениях, бесконфликтного и согласованного управления водными ресурсами бассейна Аральского моря, руководители водохозяйственных отраслей государств, в октябре 1991 года, в г. Ташкенте договорились о выработке регионального механизма управления водными ресурсами взамен централизованной системы координации и контроля советского периода. 18 февраля 1992 года в г. Алма-Ате был подписан первый межгосударственный документ в области водных отношений – «Соглашение между Республикой Казахстан, Республикой Кыргызстан, Республикой Таджикистан, Туркменистаном и Республикой Узбекистан о сотрудничестве в сфере совместного управления использованием и охраной водных ресурсов межгосударственных источников». Этим соглашением стороны приняли решение создать Межгосударственную координационную водохозяйственную комиссию (МКВК) с исполнительными органами БВО «Амударья» и БВО «Сырдарья». Стороны в преамбуле отметили, что уважают сложившуюся структуру и принципы распределения, действующие нормативные документы по распределению водных ресурсов межгосударственных водных источников.

Впоследствии, 26 марта 1993 года Главы государств на своей встрече в г. Кызылорде еще раз акцентировали внимание на межгосударственных водных отношениях, одобрили данное Соглашение.

11 января 1994 года в г. Нукусе было принято решение Глав государств Центральной Азии об утверждении Программы конкретных действий по улучшению экологической обстановки в бассейне Аральского моря на ближайшие 3-5 лет с учетом социально-экономического развития региона. Там же в рамках, проходившей 20 сентября 1995 года, Международной конференции ООН по устойчивому развитию государств бассейна Аральского моря Главами государств ЦА была подписана «Нукуская декларация государств Центральной Азии и международных организаций по проблем устойчивого развития бассейна Аральского моря». В ней Главы Центральноазиатских государств подтвердили, что признают ранее подписанные и действующие соглашения, договора и другие нормативные акты, регулирующие взаимоотношения между ними по водным ресурсам в бассейне Арала и принимают их к неуклонному исполнению.

Опираясь на региональные межгосударственные соглашения и нормативные акты, государства стали решать на двухсторонней и многосторонней основе вопросы межгосударственных водных отношений.

Так, 15 января 1996 г. было подписано бессрочное Соглашение между Туркменистаном и Узбекистаном о сотрудничестве по водохозяйственным вопросам, которое закрепило взаимное признание сторонами прав собственности на водохозяйственные объекты, находящиеся на территории друг друга, но действующие в интересах обоих или одного из государств.

В бассейне р. Сырдарья государства - водопотребители с 1995 года начали заключать между собой межгосударственные протоколы и соглашения, в которых устанавливались величины поставок топливно-энергетических ресурсов из Узбекистана и Казахстана в Кыргызстан и объемы вегетационных попусков из Токтогульского водохранилища для покрытия дефицита воды на нужды орошаемого земледелия в среднем и нижнем течении реки. Соглашения носили разовый характер и не позволяли решать проблему в комплексе. Поэтому, в 1997 году в результате интенсивной работы экспертов стран бассейна и при содействии ЮСАИД и Центральноазиатского экономического сообщества (ЦАЭС) был выработан проект Соглашения, в котором были заложены основные принципы компенсационных поставок топлива и энергии между государствами бассейна. Этот проект Соглашения с незначительными поправками был подписан 17 марта 1998 года первыми руководителями правительств Казахстана, Кыргызстана и Узбекистана. Позднее к нему присоединился и Таджикистан.

В январе 2000 года между Правительствами Узбекистана и Таджикистана было подписано двухстороннее соглашение о сотрудничестве в области рационального использования водно-

энергетических ресурсов. Оно создало условия для осуществления согласованного режима работы Кайраккумской ГЭС, взаимных перетоков электроэнергии в энергосистемы сторон.

Государства ЦА подписали также соглашения о сотрудничестве в области гидрометеорологии и параллельной работе энергетических систем государств.

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.

Опыт совместной практической работы государств за более чем 10 летний период сотрудничества показал, что принятые решения и созданные организационные структуры позволяют успешно решать сложные вопросы межгосударственного вододелиения.

Вместе с тем, за прошедшие годы возникли ряд новых и обострились некоторые из прежде существовавших проблем, требующие для своего разрешения поиска порой нетрадиционных подходов.

К числу наиболее сложных проблем совместного использования водных ресурсов Центральноазиатского региона относятся вопросы межгосударственного вододелиения, для кардинального решения которых необходима выработка долговременной стратегии использования водно-энергетических ресурсов.

Основы для разработки таких концептуальных подходов имеются. В частности, с 1995 года при поддержке международных финансовых институтов и стран-доноров выполнены ряд исследований, направленных на разработку стратегии использования водных и энергетических ресурсов трансграничных водотоков бассейна Аральского моря.

Завершаются работы по многокомпонентному региональному проекту GEF «Управление водными ресурсами и окружающей средой в бассейне Аральского моря», выполняемые по «Программе конкретных действий по улучшению экологической обстановки в бассейне Аральского моря», утвержденной Главами государств Центральной Азии 11 января 1994г в г Нукусе. В итоге выполнения Подкомпонента А1 этого Проекта ожидается, что будут согласованы статусы трансграничных и национальных водотоков, подготовлены рекомендации по санитарно-экологическим попускам и их конкретным величинам по рекам, отражены состояние и перспективы энергетики, спрос на электроэнергию и энергоресурсы, а также ценовой фактор, базирующийся на реальной стоимости энергоресурсов. Также ожидается, что международный консультант предложит конкретные рекомендации по водосбережению и рациональному использованию водных ресурсов на национальном и региональном уровнях, по лимитам водозаборов и дальнейшей судьбе Аральского моря.

Кроме того, на стадии завершения находятся работы по подготовке проекта региональной стратегии рационального и эффективного использования водно-энергетических ресурсов региона, разработанной в рамках реализации Специальной программы ООН для экономик Центральной Азии (СПЕКА).

Концептуальные проработки долговременных соглашений должны учитывать также интересы Афганистана, как страны, часть территории которой находится в бассейне р. Амударья. На прошедшем Третьем Всемирном Водном Форуме в г.Киото представитель Афганистана заявил о праве своей страны использовать сток реки для нужд развития экономики. Это значит, что необходимо привлечение Афганистана к общему процессу межгосударственного взаимодействия по вопросам использования водных ресурсов, т.е. по существу привлечь его в состав всех существующих международных институтов и в первую очередь – МФСА, МКУР и МКВК.

Решение вопроса межгосударственного вододелиения во многом бы упростилось и перешло в разряд чисто экономических в случае создания во исполнение решения Межгоссовета ЦАЭС, принятого 24 июля 1997 года в городе Чолпан-Ате, Международного водно-энергетического консорциума. Необходимость его создания вновь была подчеркнута в Совместном коммюнике Глав государств Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Таджикистан и Республики Узбекистан от 5 октября 2002 года в г.Душанбе. Однако в силу ряда причин вопрос до настоящего времени не решен.

Мне кажется, одна из главных причин кроется в разности уровней рыночных преобразований наших государств, но и нельзя не учитывать несговорчивость некоторых

политиков. Это значит, что нам следует серьезно уделить внимание последовательному сближению национальных законодательств в этой области, а также международным правовым нормам. Применение руководящих принципов международных конвенций и соглашений с учетом региональных особенностей, будет, безусловно, способствовать позитивным достижениям в урегулировании сложных вопросов совместного водопользования.

Серьезной проблемой продолжает оставаться вопрос выполнения государствами ранее принятых на себя обязательств, в частности, касающихся строительства в бассейнах трансграничных рек новых гидротехнических сооружений. Так, осуществляемое Узбекистаном строительство Арнасайского водохранилища уже привело в текущем году к возникновению напряженной водохозяйственной обстановки в низовье реки Сырдарья.

Между тем, у стран есть опыт принятия взаимосогласованных решений по таким вопросам. К примеру, идея Казахстана по перекрытию и поднятию уровня воды в Малом Арале за счет зимних попусков из вышележащих водохранилищ, встречена государства Центральной Азии с пониманием. И эти работы уже начаты в рамках проекта «Регулирование русла Сырдарьи и Северного Аральского моря», финансируемого Всемирным Банком. Реализация проекта направлена на предотвращение сбросов в Арнасайскую впадину, обеспечение безаварийного пропуска расчетных расходов воды по руслу реки Сырдарьи в Кызылординской области, улучшение социально-экономической и экологической ситуации в Приаралье.

Примером успешного взаимодействия государств ЦАС в решении проблем трансграничных рек могут также послужить казахстанско-кыргызские отношения в части совместного использования трансграничных водотоков. В частности, в целях гарантированного обеспечения поливной водой в вегетационный период орошаемых земель Жамбылской области между Правительствами Республики Казахстан и Кыргызской Республики в г. Астане 21 января 2000 года подписано «Соглашение об использовании водохозяйственных сооружений межгосударственного пользования на реках Чу и Талас». Статьей 5 данного Соглашения для кардинального решения спорных вопросов, связанных с обоснованием долевого участия каждой страны в содержании водохозяйственных объектов предусмотрено создание постоянно действующей комиссии, по рекомендациям которой будут устанавливаться режимы работы водохранилищ и определяться объемы необходимых затрат на их эксплуатацию и техническое обслуживание.

В регионе имеются и другие примеры позитивного опыта межгосударственного сотрудничества. К примеру, успешно развивается сотрудничество Казахстана с Китайской Народной Республикой, основой которого служит Соглашение между Правительствами Республики Казахстан и Китайской Народной Республики о сотрудничестве в сфере совместного использования и охраны трансграничных рек, подписанное в сентябре 2001 года в г. Астане.

В части совершенствования организационной системы управления водными ресурсами следует обратить внимание на более полное использование потенциала таких организаций как БВО и НИЦ МКВК.

В этой связи целесообразно отработать механизмы БВО, касающиеся вопросов паритетного руководства и представительства стран в их штатном составе, ротации мест их дислокации, схемы информационного обмена, условия финансирования и т.д.

Настало также время полномасштабнее использовать возможности НИЦ МКВК, где за последние 10 лет накоплена огромная база данных, выполнены совместно с международными институтами многочисленные исследования по различным аспектам управления и рационального использования водных ресурсов, включая юридические вопросы. Эти проработки остаются пока на уровне исследований. Между тем, применение их результатов в практической деятельности водохозяйственных органов могло бы принести существенную пользу. Поэтому, следует полнее и совместно использовать потенциал, созданный за счет грантов международных финансовых организаций и стран-доноров, для общего блага.

Необходимо довести в соответствии с решением Глав государств до логического завершения вопросы повышения статуса межгосударственных водохозяйственных организаций как на региональном, так и национальном уровнях. Это позволит укрепить авторитет МКВК и принимаемых ею решений. По - существу, нужно вернуться к рассмотрению, выполненных в

рамках реализации проекта ВАРМАП, проработок НИЦ МКВК, которые касались юридического закрепления межгосударственных водных отношений.

С каждым годом все острее становится проблема качества воды в низовьях рек Амударьи и Сырдарьи. Для решения этой проблемы недостаточно выполнения мероприятий только в нижнем течении, надо принимать соответствующие меры также в средней и верхней частях водосборов. В этой связи, уже сейчас следует обратить самое пристальное внимание на проблему повышения минерализации воды, вызванную широким развитием орошаемого земледелия.

В целом, для решения комплекса существующих проблем, следует обратить внимание на следующее:

- отсутствие межправительственных договоренностей, определяющих на длительный период объемы водозаборов и лимиты пропуски воды в нижние течения трансграничных рек, в том числе отдельно в Аральское море, с учетом водности года и согласованных нормативов качества;
- необходимость ежегодной подготовки и подписания на межправительственном уровне Соглашений по объемам попусков воды из водохранилищ, приему электроэнергии и встречным поставкам энергоносителей;
- бартерный характер взаиморасчетов;
- несогласованность позиций государств бассейна р.Сырдарьи в части создания международного водно-энергетического консорциума;
- отсутствие реальных рычагов контроля и оперативного воздействия на деятельность БВО «Сырдарья» и БВО «Амударья» в связи с неравным представительством в составе его руководства представителей стран Центральной Азии;
- необходимость сотрудничества в условиях отсутствия единого правового поля в области использования и охраны водных ресурсов и в этой связи принятие некоторыми странами законодательных актов, противоречащих общепринятым нормам международного водного права;
- отсутствие реальных межгосударственных правовых механизмов воздействия на страны, значительно изменяющие в процессе осуществления хозяйственной деятельности естественный гидрологический режим трансграничных водотоков или нарушающие ранее принятые на себя обязательства и осуществляющие без согласования строительство новых водохозяйственных объектов;
- слабое информационное взаимодействие и отсутствие налаженных механизмов оперативного обмена информацией;
- отсутствие согласованных схем взаимодействия и неопределенность первоочередных мероприятий в случае возникновения чрезвычайных ситуаций.

Решение этих вопросов требует комплексного подхода, совершенствования организационной структуры и юридической системы управления водными ресурсами. Именно на этой основе возможно обеспечение бережного и рационального использования водных ресурсов, учитывающее как интересы экономического развития государств, так и экологические потребности окружающей природной среды.

С учетом сказанного, в целях укрепления межгосударственных взаимоотношений в области совместного использования водных ресурсов трансграничных рек необходимо:

- подготовить проекты долгосрочных межгосударственных Соглашений по совместному рациональному использованию и охране водных ресурсов бассейнов рек Сырдарьи и Амударьи с установленными годовыми лимитами водозаборов, учитывающими положения существующих межгосударственных и межправительственных соглашений, лимиты, утвержденные Госпланом СССР, опыт водodelения между странами за последние 10 лет, нормы международного водного права, рекомендации, полученные в ходе выполнения работ по программе СПЕКА и проекту GEF «Управление водными ресурсами и окружающей средой в бассейне Аральского моря»;

- подготовить проект Соглашения об обмене информацией и формировании национальной, бассейновой и региональной баз данных по комплексному использованию и охране трансграничных водных ресурсов бассейна Аральского моря;
- продолжить работы по скорейшему официальному присоединению государств Центральной Азии к «Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер» (г.Хельсинки 17.03.1992г.), ратифицированную Казахстаном в 2000г.;
- проработать с использованием механизма ЦАС предложения по повышению ответственности государств за нарушение достигнутых договоренностей;
- для оперативного принятия взаимосогласованных и конструктивных действий, укрепления атмосферы доверия и взаимопомощи, следует перестроить деятельность БВО «Сырдарья» и БВО «Амударья» по принципу ротации руководящего состава и места дислокации;
- во исполнение решений саммита Глав государств-членов Организации ЦАС в г.Душанбе 5-6 октября 2002 года активизировать работу по повышению уровня МФСА вплоть до придания ему статуса института ООН с созданием Специальной комиссии ООН по Аралу, а также повышением статуса МКВК и его исполнительных органов БВО Амударья и Сырдарья.