

**К вопросу о разработке международно-правовой базы
водных отношений в Центральной Азии**

Интегрированное управление водными ресурсами (ИУВР) в современном мире рассматривается как альтернатива традиционному (административному, технократическому) подходу к управлению водными ресурсами (УВР). Приверженность подходам и готовность перехода к ИУВР подтверждена всеми государствами Центральной Азии.

В целом ИУВР предполагает выполнение следующих требований:

- переход от секторального управления водой к интегрированному (системному);
- использование системы, предусматривающей активное участие заинтересованных сторон в УВР, вместо существовавшей схемы «сверху-вниз»;
- управление спросом на воду вместо управления предложением;
- кооперативные формы и методы УВР вместо административно-командных;
- замену «закрытых» институтов на открытые (прозрачные) структуры УВР¹.

Для реализации этих положений необходимо принять соответствующие решения на различных уровнях иерархии УВР, разработать механизмы (политические, правовые, институциональные, финансовые, другие), изыскать необходимые финансовые средства, которые позволят создать благоприятную среду для успешного внедрения ИУВР.

По классификации Глобального Водного Партнерства (ГВП) ключевыми элементами «среды, способствующей применению ИУВР» являются:

- политические решения (водная политика),
- законодательная основа («водная политика, облаченная в форму закона»),
- структуры финансирования и стимулирования (финансовые ресурсы).

Очевидно, что эти требования и ключевые элементы создания благоприятной среды для применения ИУВР должны иметь место и быть обеспечены на различных уровнях УВР (по вертикали: на межгосударственном, национальном, местном, элементарном; по горизонтали: участие всех заинтересованных сторон в управлении водными ресурсами). В настоящей работе рассматриваются некоторые вопросы совместного управления трансграничными водными ресурсами (ТВР) Центральной Азии (только бассейн Аральского моря) с позиций имеющихся проблем политического (в меньшей степени) и правового обеспечения межгосударственных водных отношений (в значительной).

Принятие соответствующих политических решений на региональном уровне – наиболее «продвинутой» частью в сфере водохозяйственных отношений между странами ЦАР. Водно-экологические проблемы всегда были в центре внимания Глав государств Центральной Азии, ни по одной другой проблеме они не встречались так часто. Подтверждением этому служит принятие Главами всех государств ЦАР Кызылординской, Нукусской, Алмаатинской, Душанбинской Деклараций, Ташкентской, Ашгабатской Заявлений, Программ бассейна Аральского моря по решению водно-экологических проблемам региона, не считая двусторонних и других многосторонних встреч на высшем уровне по этим вопросам.

Таким образом, согласованная Главами государств политическая база для совместного управления и рационального использования ТВР Центральной Азии в виде приоритетных направлений региональной водохозяйственной политики в интересах всех стран, имеется.

Сложнее дело обстоит с созданием международно-правовой базы региональных водных отношений. В настоящее время водные отношения между странами региона регулируются в целом составленными в середине 1980гг. «Схемами комплексного использования и охраны водных ресурсов» (КИОВР) по бассейнам Амударьи и Сырдарьи. Схемы КИОВР в свое время рассмотрены и согласованы всеми государствами Центральной Азии и утверждены в установленном порядке. Принципы и объемы вододеления между странами ЦАР, заложенные в Схемат КИОВР, подтверждены суверенными государствами в Межправительственном «Соглашении о сотрудничестве в сфере совместного управления, использования и охраны водных ресурсов межгосударственных источников» (Алма-Ата, 1982г.).

¹ Совместное управление знаний для справедливого, действенного и устойчивого управления водными ресурсами. Версия 2. – с.2.

Этим же Соглашением признаны остающимися в силе все ранее принятые межреспубликанские нормативные акты касательно использования водных ресурсов региона, в т.ч. – малых рек. Следует отметить, что Схемы КИОВР практически не учитывали требований окружающей среды в воде, что, в частности, привело к Аральской катастрофе.

В определенной степени достижением является заключение Соглашения 1998г. по использованию водно-энергетических ресурсов бассейна р.Сырдарья² (Казахстан, Кыргызстан, Узбекистан), которое сыграло позитивную роль в плане упорядочения водно-энергетического обмена между странами верховий (Кыргызстан, Таджикистан – Страна Соглашения с 1999г.) и низовий (Казахстан, Узбекистан) бассейна Сырдарья.

В то же время, оговоренные в преамбуле Соглашения принципы:

- осуществление согласованного порядка использования водно-энергетических ресурсов для обеспечения социально-экономического развития стран и благосостояния людей;
- достаточность водно-энергетических ресурсов для экономического роста стран;
- извлечение выгод из совместной эксплуатации водохранилищ посредством использования воды для ирригационных нужд и производства электроэнергии;
- обязательность учета экологической безопасности региона при совместном и комплексном использовании водно-энергетических ресурсов бассейна;
- необходимость разработки эффективного и скоординированного механизма использования водно-энергетических ресурсов бассейна с учетом проблем Аральского моря, не нашли своего отражения в статьях Соглашения и не воплотились в практические действия при использовании водно-энергетических ресурсов бассейна реки Сырдарья.

Практика действия Соглашения 1998г. показала, что оно не удовлетворяет страны низовий (Казахстан, Узбекистан) в маловодные годы, страны зоны формирования стока (Кыргызстан, Таджикистан) – в годы средней водности, и не устраивает всех участников Соглашения в многоводные годы. В условиях, когда заведомо неизвестна водность наступающего года, возможно, это является одной из причин затягивания сроков подписания предусмотренных Соглашением обязательных ежегодных Протоколов по использованию водно-энергетических ресурсов Нарын-Сырдарьинского каскада водохранилищ.

В то же время, наличие «не совсем совершенных» Межгосударственных Соглашений по тем или иным аспектам управления водными ресурсами региона лучше, чем отсутствие таковых. В силу ряда факторов (рост населения, дефицит близких водных ресурсов, перспективное национальное развитие с задачами обеспечения населения, особенно – сельского, рабочими местами, вопросы продовольственной безопасности и др.) столкновение интересов стран региона по совместному использованию трансграничных водных ресурсов региона неизбежны. Но с позиций развития взаимовыгодного регионального сотрудничества важно найти устраивающий позитив конфликта интересов, который, при конструктивном подходе к обсуждению, в частности, позволит:

- установить и согласовать спорные факты, найти приемлемый баланс между национальными и региональными интересами;
- соответственно, уточнить цели стратегического развития стран региона;
- выявить ключевые проблемы, мешающие достижению этих целей, и осуществить допустимую в интересах Сторон корректировку планируемых действий,
- и самое главное – обеспечить согласованную региональную политику управления водными ресурсами соответствующей международно-правовой базой, которая будет призвана содействовать осуществлению национальных действий в рамках закона.

Анализ показывает, что при возникновении спорных вопросов и наличии Соглашения, Стороны, как правило, акцентируют свое внимание на его положениях, которые нарушены, а не апеллируют к третьей стороне для решения вопроса. Наличие правовой базы в управлении водными ресурсами является определяющим фактором сдерживания эмоций, исключает беспредметность консультаций и держит их в пределах определенного правового поля.

² Соглашение между Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики, Правительством Республики Узбекистан об использовании водно-энергетических ресурсов бассейна реки Сырдарья (Бишкек, 17.03.1998г.). В 1999г. к Соглашения присоединилась Республика Таджикистан.

В этом контексте представляет интерес рассмотрение вопроса о ходе работ по подготовке Межгосударственных Соглашений, включенных в «Программу конкретных действий по улучшению экологической и социально-экономической обстановки в бассейне Аральского моря на период 2003-2010гг.» (ПБАМ-2). При этом за отправную точку принимается положение, что Программа БАМ-2 разработана во исполнение поручения Глав государств Центральной Азии (Душанбе, 06.10.2002г.) и утверждена решением Правления МФСА (Душанбе, 28.08.2003г.). На ИК МФСА, МКВК и МКУР возложена обязанность координации работ по данной Программе и регулярного информирования правительств государств Центральной Азии и Правления МФСА о ходе ее реализации.

Приоритетами ПБАМ-2 предусмотрено, в частности, укрепление международно-правовой базы управления водными ресурсами ЦАР. Остановимся на вопросах, имеющих непосредственное отношение к подготовке нормативно-правовой базы региональных водных отношений (приложение), и оценим сложившуюся ситуацию в этой сфере.

Так,

1. По приоритету №1 ПБАМ-2 в 2004г. истекают сроки подготовки проектов:

1.1. Соглашения по совершенствованию организационной структуры подразделений МКВК (1);

1.2. Соглашения о формировании региональной, национальных и бассейновых информационных систем и об обмене информацией (2);

1.3. Соглашения об управлении качеством воды для создания экологической устойчивости трансграничных водных объектов (3);

1.4. Соглашения об арбитраже в вопросах совместного управления, использования и охраны водных ресурсов в бассейне Аральского моря (4),

а в 2005г. должны быть завершены работы по подготовке проектов:

1.5. Соглашения об основных принципах совместного управления, улучшении Соглашения 1998г., использовании и охраны водных ресурсов бассейна реки Сырдарьи (5);

1.6. Соглашения о нормах экологического стока реки Сырдарьи с учетом Северной части Приаралья и Аральского моря (6);

1.7. Соглашения об основных принципах совместного управления, использовании и охраны водных ресурсов бассейна реки Амударьи (7);

1.8. Соглашения о нормах экологического стока реки Амударьи с учетом Южной части Приаралья и Аральского моря (8),

а также:

1.9. Правил управления водными ресурсами бассейна Сырдарьи (9);

1.10. Правил управления водными ресурсами бассейна Амударьи (10).

2. ПБАМ-2 предусмотрено выполнение позиций (сроки исполнения: 2003-2010гг.):

2.1. Приоритет № 6: Правовые нормы и правила деятельности межгосударственных структур в их взаимодействии с государственными структурами (11).

2.2. Приоритет № 7: Разработка или совершенствование законодательно-нормативных и экономических инструментов по использованию природных ресурсов и охраны горных территорий Центральной Азии (12).

3. По приоритету № 8 в 2004г. должна быть завершена работа по подготовке проекта:

3.1. Межгосударственного Соглашения по регулированию стока реки Вахш Нурекским водохранилищем с учетом интересов пойменно-тугайного заповедника Тигровая балка (13),

а в период 2004-2006гг. должна быть разработана:

3.2. Правовая база для реализации принципов ИУВР в виде пакета документов (14).

Таким образом, ПБАМ-2 имеет 14 позиций, которыми предусматривается подготовка международно-правовых актов по управлению водными ресурсами региона органами МКВК МФСА совместно с соответствующими министерствами и ведомствами государств ЦАР. Общее количество региональных Соглашений по приоритетам ПБАМ-2 будет больше. Так, приведенная выше позиция 3.2. (приоритет № 8) подразумевает подготовку пакета документов, которая обеспечит внедрение принципов ИУВР в региональном масштабе.

В последние годы проводилась определенная работа по разработке региональных нормативно-правовых актов; относительно удовлетворительной можно признать работу над проектами следующих межправительственных Соглашений:

1. «Об укреплении организационной структуры управления, охраны и развития трансграничных водных ресурсов в бассейне Аральского моря»,
 2. «О формировании и функционировании национальной, бассейновой и региональной баз данных комплексного использования и охраны водных ресурсов бассейна Аральского моря»,
 3. «Об охране трансграничных вод, правилах контроля их качества и обеспечения экологической устойчивости в регионе»,
 4. «Об основных принципах совместного и рационального использования трансграничных вод бассейна реки Сырдарьи»,
- а также процесс подготовки пакета документов по позиции «Правовая база для реализации принципов ИУВР» (отражается в отчетах по проекту «ИУВР-Фергана»).

В настоящее время:

- проект Соглашения «О формировании и функционировании национальной, бассейновой и региональной баз данных комплексного использования и охраны водных ресурсов бассейна Аральского моря» одобрен членами МКВК и должен быть внесен на рассмотрение и согласование в Правительства Сторон;
- проект Соглашения «Об укреплении организационной структуры управления, охраны и развития трансграничных водных ресурсов в бассейне Аральского моря» внесен на рассмотрение МКВК;
- по проектам Соглашений «О нормах экологического стока реки Сырдарьи с учетом Северной части Приаралья и Аральского моря» и «О нормах экологического стока реки Амударьи с учетом Южной части Приаралья и Аральского моря» НИЦ МКВК внесены предложения заинтересованным сторонам;
- имеется согласие Азиатского Банка Развития на проведение работ по анализу и улучшению Соглашения 1998г. по реке Сырдарье. Все Стороны Соглашения 1998г., включая Кыргызскую Республику, готовы к обсуждению предложений по внесению изменений и дополнений в Соглашение 1998г., что следует признать в определенной степени прорывом.

Надо признать, что работа над перечисленными выше проектами 4-х Соглашений идет достаточно медленно. Тормозит процесс работы над проектами Межгосударственных Соглашений, при обсуждении их проектов, настаивание практически каждой Стороной на внесении в проекты МГС предложенных именно ими замечаний. В то же время, многие замечания и предложения Сторон (понятийный аппарат, выполнения проектов всех Соглашений в едином формате, ряд других вопросов) заслуживают серьезного внимания и требуют совместной проработки и рассмотрения.

Отдельные Соглашения имеют несколько версий (проект Соглашения «О формировании и функционировании национальной, бассейновой и региональной баз данных комплексного использования и охраны водных ресурсов бассейна Аральского моря» еще в 2001г. имел 8-ю версию, проект Соглашения «Об охране трансграничных вод, правилах контроля и качества и обеспечения экологической устойчивости в регионе» в 1999г. имел 9-ю версию). Как правило, такая ситуация складывается при изменении состава, и, в определенной степени – относительно низкой квалификации исполнителей, отсутствии сильной координации, искусственного затягивания сроков завершения работы в стремлении что-то «выгадать».

В ряде случаев помехой более активному продвижению процесса подготовки проектов МГС является неготовность Сторон к переговорному процессу. В частности, Кыргызская Сторона (в лице Департамента Водного хозяйства), согласная, как отмечено выше, на переговоры по Соглашению 1998г., считает преждевременным начать диалог над проектами остальных Соглашений. Готовность сесть за стол переговоров – ключевой позитив международных отношений. В этом плане следует отметить активность Казахской Стороны в готовности обсудить и урегулировать проблемы региональных водных отношений.

Анализ показывает, что сложившаяся ситуация с исполнением позиций по юридической проблематике ПБАМ-2 остается весьма сложной. Выполнение в полном объеме и в установленные сроки предусмотренных ПБАМ-2 позиций по разработке нормативно-правовых актов управления водными ресурсами Центральной Азии вряд ли возможно. Так, только по приоритету № 1 ПБАМ-2 («Разработка согласованных механизмов комплексного управления водными ресурсами бассейна Аральского моря») в 2004-2005гг. следует разработать не менее 10 региональных нормативно-правовых актов.

Следует активизировать работу в данном направлении и изыскать возможности, чтобы в ближайшей перспективе внести на рассмотрение компетентных инстанций проекты названных выше 4-х Соглашений, разработать предложения по созданию Международного Водно-энергетического консорциума (МВЭК), необходимость экспертной проработки проекта которого поддержана Главами государств стран ЦАР, начать проработку с заинтересованными сторонами других позиций ПБАМ-2 по подготовке региональных Соглашений по совместному управлению водными ресурсами Центральной Азии.

Намеченные ПБАМ-2 правовые основы управления водными ресурсами
 [исполнители: органы МФСА (в целом – МКВК) и соответствующие министерства]

№№ про ектов	Наименование проектов и ожидаемые результаты согласно приоритетов ПБАМ-2	Сроки исполн.: гг.
1.1	Приоритет 1. «Разработка согласованных механизмов комплексного управления водными ресурсами бассейна Аральского моря» Проект соглашений и правил управления водными ресурсами бассейна реки Сырдарья, с учетом интересов всех потребителей и многолетнего регулирования стока.	2003-2005
	Ожидаемые результаты (касательно правовой базы): 1. Проекты Соглашений: - 1.1. Об основных принципах совместного управления, улучшении Соглашения 1998г., использовании и охраны водных ресурсов бассейна реки Сырдарья; - 1.2. О нормах экологического стока реки Сырдарья с учетом Северной части Приаралья и Аральского моря. 2. Правила управления водными ресурсами бассейна Сырдарья.	
1.2	Проект соглашений и правил управления водными ресурсами бассейна реки Амударья, с учетом интересов всех потребителей и многолетнего регулирования стока.	2003-2005
	Ожидаемые результаты (касательно правовой базы): 1. Проекты Соглашений: - 1.1. Об основных принципах совместного управления, использования и охраны водных ресурсов бассейна реки Амударья. - 1.2. О нормах экологического стока реки Амударья с учетом Южной части Приаралья и Аральского моря. 2. Правила управления водными ресурсами бассейна Амударья.	
1.3	Разработка Соглашений по общим аспектам управления водными ресурсами в БАМ.	2003-2004
	Ожидаемые результаты: Рекомендации для Правительств ЦА по сближению национальных законодательств в области совместного управления водными ресурсами и по подготовке проектов межправительственных Соглашений по региональному сотрудничеству. Проекты Соглашений: 1. Соглашение по совершенствованию организационной структуры подразделений МКВК. 2. Соглашение о формировании региональной, национальных и бассейновых информационных систем и об обмене информацией. 3. Соглашение об управлении качеством воды для создания экологической устойчивости трансграничных водных объектов. 4. Соглашение об арбитраже в вопросах совместного управления, использования и охраны водных ресурсов в бассейне Аральского моря.	
	Приоритет 6. Укрепление МТБ и правовой базы межгосударственных организаций.	
6	Укрепление МТБ и правовой базы межгосударственных организаций, развитие региональной информационной системы управления водными ресурсами БАМ.	2003-2010
	Ожидаемые результаты (касательно правовой базы): Правовые нормы и правила деятельности межгосударственных структур в их взаимодействии с государственными структурами.	
	Приоритет 7. Разработка и реализация региональной и национальных программ природоохранных мероприятий в зоне формирования стока.	
7.2	Смягчение риска стихийных бедствий в уязвимых горных регионах Центральной Азии.	
	Ожидаемые результаты (касательно правовой базы): Разработка или совершенствование законодательно-нормативных и экономических инструментов по использованию природных ресурсов и охраны горных территорий Центральной Азии.	2003-2010* (ожидаемые сроки)
	Приоритет 8. Разработка и реализация региональной и национальных программ по рациональному потреблению воды в отраслях экономики стран Центральной Азии.	
8.2	Регулирование стока реки Вахш Нурекским водохранилищем с учетом интересов пойменно-тугайного заповедника Тигровая балка.	2004
	Ожидаемые результаты (касательно правовой базы): Проведение совместных консультаций и подготовка межгосударственных Соглашений.	
8.3	Интегрированное управление водными ресурсами в бассейне Аральского моря.	2004-2006
	Ожидаемые результаты (касательно правовой базы): Правовая база для реализации принципов ИУВР в виде пакета документов.	

