

Национальное водное право Туркменистана и его увязка с международным водным правом. Приоритеты и проблемы. Направления совершенствования

Бердыев А.

Резюме

В настоящем докладе дан анализ используемых в водной политике Туркменистана подходов и принципов, сочетания прагматичного и радикального взгляда на реформы законодательной базы водного сектора и межгосударственные водохозяйственные отношения, изложен опыт традиционного и нового сотрудничества в совместном управлении трансграничными водными ресурсами, как с точки зрения их результативности, так и с позиций оценки своевременности и этапности.

Далее приведено краткое описание основных положений законодательных и нормативно-правовых актов Туркменистана, межгосударственных и международных актов подписанных, ратифицированных или признаваемых Туркменистаном. С 1 ноября 2004 года вошел в силу новый Кодекс Туркменистана «О воде», который имеет ряд существенных отличий от использовавшихся ранее принципов регулирования водных отношений.

Сразу после обретения независимости, Туркменистан признал ряд нормативных и правовых документов бывшего СССР. Наиболее существенные изменения произошли с подписанием двухсторонних межгосударственных Соглашений Туркменистана с Исламской Республикой Иран и Республикой Узбекистан. Достаточно точное исполнение Сторонами достигнутых договоренностей говорит о хорошей проработанности зафиксированных в Соглашениях взаимных обязательств и своевременности принятых решений. Ввод в апреле 2005 года в строй водохранилища «Достлук» является ярким подтверждением этого.

Выполненный анализ правовых основ управления водными ресурсами Туркменистана позволяет (а) наметить меры по обеспечению соблюдения заложенных в новом Кодексе норм, (б) определить направления работы по превентивному решению экологических проблем, и (в) дать оценку уровня и перспектив межгосударственного сотрудничества с точки зрения устойчивого развития центрально-азиатского региона.

Введение

Туркменистан относится к числу стран с прагматичной внешней и внутренней политикой, определяющей развитие страны в целом на долгосрочную перспективу. При этом Туркменистан отличается радикальным подходом к решению конкретных задач, требующих принятия безотлагательных мер. Это в равной степени относится как к правовой, так и к экономической и социальной сферам жизни государства. Результатом сочетания таких подходов к решению стратегических и тактических задач явилось провозглашение политики постоянного позитивного нейтралитета, которое признано мировым сообществом и является базисом всей вновь принимаемой

законодательной и нормативно-правовой базы, формирующейся в последние десять лет.

Это обстоятельство является исключительно важным для понимания позиции и политики Туркменистана во всех сферах международного и межгосударственного сотрудничества, с одной стороны, и внутригосударственных процессов, с другой. Водные отношения не являются исключением.

Сочетание прагматизма в стратегическом партнерстве и радикального подхода к решению актуальных внутренних задач позволило:

- избежать значительного упадка инфраструктуры водного хозяйства, а, следовательно, и создания конфликтных ситуаций между конкурирующими водопотребителями и секторами экономики внутри государства;
- сохранить традиционные тесные связи между профессионалами-водниками Туркменистана и Республики Узбекистан, что способствовало успешному формированию правовой базы межгосударственного сотрудничества по актуальным водохозяйственным вопросам;
- развить взаимовыгодное сотрудничество в водохозяйственной сфере с Исламской Республикой Иран (ИРИ).

При решении конкретных насущных вопросов по трансграничным водам Туркменистан всегда предпочитал развивать двухсторонние отношения, которые отличаются большей детальностью, проработанностью и ответственностью за исполнение принятых на себя взаимных обязательств. Очевидно, что чем больше сторон вовлечено в переговорный процесс, тем труднее и медленнее протекает процесс гармонизации национальных интересов и достижения взаимного согласия. Анализ мирового опыта показывает, что чем скоротечнее и радикальнее проводится реформа законодательства, тем болезненнее и дольше приходится исправлять ошибки, допущенные в спешке реформ и под давлением сиюминутных задач и интересов. При этом следует учесть динамичность ситуации – сравнительно небольшие не согласованные вовремя вопросы, как правило, имеют тенденцию превращаться в крайне запутанные проблемные узлы.

Анализ процесса адаптации правовой базы к изменяющимся условиям внутри государства и внешним факторам позволяет выявить подчас скрытые тенденции, проблемы и возможности, сделать обоснованный выбор приоритетных направлений работы на будущее.

Водное законодательство Туркменистана и перспективы его развития

Кодекс Туркменистана «О воде» введен в действие с 1 ноября 2004 года. Этот законодательный акт юридически закрепил сложившуюся в результате проводившейся поэтапной реформы системы государственной власти и перераспределения функций и полномочий в отношении управления водными ресурсами. Являясь составной частью общегосударственной законодательной системы, новый Кодекс «О воде» призван обеспечить правовое регулирование водных отношений на принципах устойчивого развития государства и общества, рационального использования и охраны водного фонда страны.

В соответствии со статьей 4 Кодекса «О воде» государственный водный фонд является исключительной собственностью государства, а водохозяйственные сооружения могут являться собственностью как юридических, так и физических лиц. Это является принципиальным отличием от ранее существовавшей нормы, когда в водохозяйственных отношениях не учитывались законные права физических лиц.

Также Кодекс устанавливает границы компетенции между различными уровнями управления водными ресурсами – Кабинетом Министров, специально уполномоченными государственными органами по регулированию использования и охраны вод, органов местной исполнительной власти, общественных организаций и граждан.

Согласно ст.78 п.4 Конституции Туркменистана Кабинет Министров (КМТ) осуществляет государственное управление экономическим и социальным развитием, обеспечивает рациональное использование и охрану природных ресурсов. Кодекс «О воде» детализирует компетенцию Кабинета Министров. В частности именно Кабинет Министров ежегодно утверждает каждому велаяту (области) и этрапу (району) лимиты водопотребления в целом, в том числе по основным водоисточникам и отраслям экономики.

В ст.12 закона «О Кабинете Министров Туркменистана» указано, что на заседаниях КМТ рассматриваются меры по охране и рациональному использованию земли, ее недр, водных ресурсов, растительного и животного мира». Кодекс «О воде» полнее раскрывает механизм реализации этих мер, через утвержденные в установленном порядке «Бассейновые схемы комплексного использования и охраны вод», государственные, межгосударственные и региональные программы и проекты.

Согласно «Положения о Министерстве водного хозяйства Туркменистана» (МВХТ), утвержденного Постановлением Президента Туркменистана от 15 июня 2000г. «МВХТ является органом государственного управления водохозяйственным комплексом страны...». В числе главных задач МВХТ в п.4 Положения определены: «...управление водными ресурсами, планирование, распределение, учет и контроль за их рациональным использованием...». В соответствии со статьей 5 водного Кодекса Министерство водного хозяйства определено как специально уполномоченный государственный орган по регулированию использования вод, а Министерство охраны природы, как аналогичный орган по охране вод.

Если в период проведения социально-экономических реформ, часть функций «Водного Кодекса» выполняли Решения и Постановления Президента и Кабинета Министров. Это позволяло избежать постоянного пересмотра, уточнения и жесткого регламентирования жизненно важных для страны водных вопросов, при которых могла бы возникнуть правовая неразбериха и потеря управляемости водохозяйственной системы. Являясь нормативно-правовыми документами прямого действия, такие Постановления реально исполнялись органами государственной власти в назначенные для этого сроки.

Если приоритетом государства является устойчивое развитие общества, а оно действительно является принятым приоритетом Туркменистана, то следует исключить любые формы революционности в столь консервативной сфере, какими являются водно-земельные отношения.

Коренные реформы законодательной базы в водном секторе по времени были совмещены с принятием Кодексом Туркменистана «О земле». Оба документа были разработаны на основании анализа результатов реформы законодательства, регулирующего частное предпринимательство, а также пакета законодательных актов в области охраны окружающей среды. Эволюция структуры земельных, экономических отношений и, главным образом, сознания населения, никогда не происходит за краткий исторический период. С этой точки зрения важным является то, что новые Кодексы унаследовали лучшие черты прежней правовой системы, обогатившись современными достижениями в области права и впитав в себя национальные традиции бережного отношения к воде и земле. Вновь принятые законы поддерживают, но не подталкивают положительные тенденции, создают благоприятные условия для самостоятельного и ответственного хозяйствования, способствуют развитию частного предпринимательства на принципах рационального использования природных богатств страны.

Национальной Программой «Стратегия экономического, политического и культурного развития Туркменистана на период до 2020 года» только за счет имеющегося природного и ускоренного развития производственного потенциала планируется увеличить объем сельскохозяйственного производства в 17,7 раза. Если в настоящее время 90% орошаемых земель находится в государственном землепользовании, то к 2020 году планируется на новой законодательной базе передать орошаемые земли негосударственному сектору. Организационными формами частного землепользования будут акционерные общества, дайханские (фермерские) хозяйства и кооперативы. Именно от этих категорий водопользователей в наибольшей мере будет зависеть эффективность мер по рациональному использованию ограниченных водных ресурсов страны.

В 2005 году в Туркменистане начат новый этап реформы сельского хозяйства. Взят курс на создание крупных ассоциаций сельхозпроизводителей и сельскохозяйственных акционерных обществ (САО). В конце 2004 года было образовано САО Туркменистана, которое к посевной кампании 2005 года сформировало 44 этрапских САО, включающих в себя 412 специализированных отделений. Три лучших хозяйства страны также были преобразованы в самостоятельные САО. Статья 58 Кодекса «О воде» гласит: «Органы водного хозяйства оказывают крестьянским объединениям и другим юридическим лицам техническую помощь за их счет в эксплуатации внутриводхозяйственной оросительной и коллекторно-дренажной сети и гидротехнических сооружений...». Это означает, что ответственность за эксплуатацию внутриводхозяйственной оросительной и коллекторно-дренажной сети ляжет на вновь созданные САО. САО получили право самостоятельно реализовать по мировым ценам 70 процентов выращенного хлопчатника. Часть полученных средств может быть использована для поддержания и модернизации внутриводхозяйственных сетей.

Кодекс Туркменистана «О воде» юридически подтвердил историческую функцию государства с древнейших времен и до сегодняшнего дня в отношении поддержки и развития оросительных и дренажных систем на бассейновом и межбассейновом уровне. Статья 57 водного Кодекса ясно указывает, что «Межхозяйственная оросительная и коллекторно-дренажная сеть с сооружениями на ней находится на балансе государственных водохозяйственных организаций».

Водный Кодекс также подтвердил принципы регулирования водопотребления и водопользования на территории Туркменистана согласно которым:

- Вода для хозяйственно-питьевых нужд предоставляется населению бесплатно, затраты на строительство, реконструкцию и эксплуатацию систем водоснабжения населенных пунктов покрываются за счет муниципальных и государственного бюджетов;
- Вода для промышленного водоснабжения подается на платной основе согласно установленных тарифов;
- Превышение лимитов водозабора и сброса неочищенных промышленных стоков влечет за собой наложение на предприятие установленных штрафных санкций;
- Вода для орошения земель в пределах лимитов предоставляется бесплатно;
- Затраты по обслуживанию внутриводхозяйственных систем несут сами водопользователи, на балансе которых они находятся;
- Финансирование строительства, реконструкции и эксплуатации водохозяйственных объектов государственного, межбассейнового, межэтрапского (межрайонного) и межхозяйственного значения осуществляется за счет средств государственного бюджета.

Проведенные в последние десять лет реформы структуры управления водным сектором, затрагивали в основном вопросы подчиненности внутри существовавших

систем, и были направлены на оптимизацию отношений между водохозяйственными организациями (ВХО), с одной стороны, и различными группами водопользователей, водопотребителей, среди которых год от года все большее число составляют представители частного сектора.

Принятие Кодексов «О воде» и «О земле» явилось завершающим этапом формирования целостной системы природоохранного законодательства. В обоих Кодексах значительно усилены нормы и требования к экологической безопасности производств, сохранению биоразнообразия, ландшафтов, охране здоровья населения.

В свое время Туркменистан приобрел печальный опыт сельскохозяйственного освоения целинного Огузханского массива задолго до ввода в эксплуатацию инженерной оросительной и коллекторно-дренажной сети, что привело к вторичному засолению более чем 200 тысяч гектаров пашни. В течении нескольких десятилетий в приоазисные пески неорганизованно сбрасывались дренажные воды. В результате свою ценность потеряли свыше 4 тысяч квадратных километров пастбищ, которые стали источником загрязнения атмосферного воздуха и создают неблагоприятный фон для развития заболеваний органов дыхания и анемии. Одним словом, вокруг каждого оазиса теперь есть свои «Аралы» со всеми вытекающими последствиями.

Принятый в 2004 году водный Кодекс ставит надежный правовой заслон на пути подобного варварского отношения к земле и воде. Для этого введен строгий запрет на разработку проектов, их осуществление и эксплуатацию объектов без учета природоохранных требований. Для выполнения этих требований уже предпринимаются беспрецедентные меры. Уже в ближайшие годы будет завершено строительство магистральных коллекторов от каждого оазиса и дренажная вода будет организованно отводиться в Туркменское озеро.

Туркменистан присоединился к Орхусской Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Кодекс Туркменистана «О воде» признает общественные организации и граждан, как полноправных субъектов водохозяйственных отношений, в том числе и в судебном разрешении спорных вопросов.

Статья 106 Кодекса предусматривает судебный порядок разрешения споров о водопользовании. Однако, учитывая менталитет и традиции туркменского народа в компетенцию местных органов исполнительной власти (статья 8) включено право досудебного разрешения таких споров. До 2020 года, в дополнение к институту выбора членов органов местного самоуправления (Генгешы) и выбора арчинов, предполагается ввести институт выборов хякимов велаятов, этрапов и городов, что сделает механизм превентивного решения конфликтных ситуаций в отношении водопользования по-настоящему демократичным.

Опыт и политика Туркменистана в урегулировании вопросов трансграничных вод

После обретения независимости Туркменистан, как правопреемник бывшего СССР на территории Туркменской ССР, подтвердил свои обязательства по соглашениям в отношении пограничных рек и вод между ИРИ и СССР. Эти обязательства закреплены в:

- Соглашении между Союзом ССР и Персией (старое название ИРИ) о взаимном пользовании пограничными реками и водами на протяжении границы от реки Гери-Руд (Теджен) до Каспийского моря от 20 февраля 1926 года;
- п.11 Протокола к Соглашению между СССР и Ираном об урегулировании пограничных и финансовых вопросов от 2 декабря 1954 г.;

- Договоре между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Шахиншахским Правительством Ирана о режиме советско-иранской границы и о порядке урегулирования пограничных конфликтов и инцидентов, заключенном в г. Москве 14 мая 1957 года;
- Советско-Иранском Соглашении по пограничным рекам Аракс и Атрек заключенном в г. Тегеране 11 августа 1957 года;
- Соглашении между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Шахиншахским Правительством Ирана о составлении предварительных проектов по равноправному использованию пограничных участков рек Аракс и Атрек в целях орошения и производства электроэнергии заключенном в г.Тегеране 5 марта 1958 года.

В Статье 1 соглашения между СССР и ИРИ от 20.02.1926г. записано: «Вся вода реки Гери-Руд (Теджен), начиная от моста Пуль-и-Хатун, вниз по течению на всем протяжении по границе между договаривающимися сторонами делится на десять равных частей, из которых три части поступают в пользование Персии и семь частей в пользование СССР».

В приложениях к указанным Договорам и Соглашениям детально рассматривались вопросы обеспечения устойчивости русел, определялись меры по недопущению русловых деформаций на участках, где осевая или береговая линия русел определяет границу. Также юридически закреплялись процедуры и ответственные должностные и официальные лица, несущие персональную ответственность за соблюдение условий соглашения. Практически все горные реки Копетдага с постоянным стоком подпадают под действие этого соглашения.

Распределение годового стока реки Теджен было изменено в пропорции пятьдесят на пятьдесят на основании соглашения между Туркменистаном и ИРИ по строительстве и эксплуатации водохранилищной плотины «Достлук» (Дружба). В апреле 2005 года состоялась торжественная церемония ввода в эксплуатацию этого водохранилища. Его емкость составляет 1,25 млрд. кубометров и позволяет осуществлять многолетнее регулирование стока реки и предотвратить разрушительные паводки. Эксплуатация водохранилища будет осуществляться совместной ирано-туркменской администрацией.

Данное соглашение является ярким примером взаимовыгодного межгосударственного сотрудничества. Приоритет экономических интересов в партнерстве ИРИ и Туркменистана наглядно демонстрирует потенциал международного права в решении насущных водохозяйственных задач и гармонизации национальных интересов на основе взаимного понимания и добрососедства.

Вопросы использования водных ресурсов бывшими республиками Советского Союза регулировались протоколами Министерства мелиорации и водного хозяйства СССР на основании «Схем комплексного использования водных ресурсов бассейна Аральского моря», других аналогичных разработок и на основании складывающейся оперативной водохозяйственной обстановки (паводки, маловодья). В последних разработках советской эпохи нашли отражение не только озабоченности исчерпанием водных ресурсов региона, но и экологические аспекты, предусматривались меры по управлению качеством речного стока. Сами разработки отличались высоким уровнем, их обсуждения среди профессионалов проводились весьма демократично и открыто.

После распада СССР между Туркменистаном и Республикой Узбекистан были подписаны соглашения об основных принципах водodelения. Эти принципы были проверены временем, был накоплен опыт совместного управления стоком Амударьи, в чем положительную роль играла и играет Межгосударственная Координационная Водохозяйственная Комиссия (МКВК). В результате была подготовлена хорошая почва для заключения в 1996 году бессрочно действующего «Соглашения между

Туркменистаном и Республикой Узбекистан о сотрудничестве по водохозяйственным вопросам», которое было подготовлено исходя из того, что Стороны:

- руководствуются отношениями дружбы и добрососедства;
- подтверждают необходимость совместного использования ресурсов межгосударственных рек и других водных источников;
- отказываются от применения экономических и других методов давления в решении водных вопросов;
- признают взаимоувязанность водных проблем и ответственность за рациональное использование водных ресурсов;
- придают исключительное значение увеличению поступления воды в Аральское море;
- осознают необходимость уважения взаимных интересов и урегулирования водохозяйственных вопросов согласительными средствами;
- стремятся к дальнейшему развитию и укреплению отношений добрососедства и сотрудничества.

Вышеуказанное Соглашение было подписано в городе Туркменабаде (бывший г. Чарджоу) 15 января 1996 года и устанавливает, что:

- вододеление стока Амударьи (приведённого к створу водомерного поста Атамурат) производится равными долями (пятьдесят на пятьдесят);
- пропорционально от своих долей в стоке Амударьи Стороны направляют в Аральское море;
- Стороны прекратят с 1999 года сброс дренажных вод с обоих берегов реки Амударья;
- Стороны совместно осуществляют мероприятия по мелиоративному улучшению земель, реконструкции и эксплуатации межгосударственных коллекторов, решению технических вопросов эксплуатации оросительных систем, строительства водоотводящих и водосбросных трактов;
- Стороны будут осуществлять меры по недопущению русловых деформаций и подтопления прилегающих территорий, вызываемых эксплуатацией Аму-Бухарского, Каршинского, Советябского, Дашогузского, Ташсакинского, Кылычбайского, Шабат-Газаватских водных систем;
- Стороны предпримут необходимые усилия против затопления земель, расположенных вдоль Дарьялыкского и Озёрного коллекторов, проходящих по территории Туркменистана, реконструкции и эксплуатации вышеуказанных коллекторов с затратами, пропорциональными объёмам дренажного стока.

Настоящим соглашением предусматривается защита вод реки Амударьи от загрязнения дренажными водами. Вопросы защиты от загрязнения промышленными и коммунально-бытовыми стоками в будущем могут стать предметом межгосударственных соглашений.

Наиболее интересным в данном соглашении является механизм практической реализации пункта о прекращении сброса дренажных вод в Амударью. Туркменистан уже в ближайшее время выполнит этот пункт соглашения путем ввода в эксплуатацию грандиозного комплекса сооружений под общим названием «Озеро золотого века» (или как его называет международная пресса «Туркменское озеро»), что является радикальным, с инженерной точки зрения, решением целого комплекса проблем. Среди проблем, решаемых данным проектом, можно выделить:

- Ухудшение состояния здоровья населения из-за загрязнения источников питьевой воды и накопления в организме человека токсичных соединений через систему трофических связей;
- Снижение продуктивности сельскохозяйственных угодий, в том числе пустынных пастбищ, из-за их затопления, подтопления и засоления почв;
- Риск снижения биоразнообразия из-за смены условий среды обитания местных (часто эндемичных) видов.

Все проекты, реализуемые на территории Туркменистана в настоящее время, в обязательном порядке проходят Государственную экологическую экспертизу. Разумеется, что по мере принятия в центрально-азиатских странах нормативов и процедур регламентации природопользования, неизбежно накапливаются расхождения в подходах и методологии. Учитывая значительные физико-географические отличия ландшафтов (даже в пределах одного государства) это является нормальным, естественным процессом, которым можно и нужно управлять на региональном уровне. Поэтому одним из направлений развития регионального сотрудничества в Центрально-Азиатском регионе может стать согласование или унификация правил проведения экологической экспертизы и оценки воздействия на окружающую среду в соответствии с мировым опытом и международными стандартами.

Ещё одним положительным фактором является признание обеими Сторонами, относящимся к национальному водному фонду, только доли трансграничного стока Амударьи, а не всего объема воды, протекающего по территории государства. Во-первых, этим определяется приоритет межгосударственного Соглашения и вытекающих из него обязательств над национальным, что является общепризнанным принципом международного права. Во-вторых, именно в таком контексте следует рассматривать рамочные международные Конвенции и Декларации, когда в них говорится о справедливом, или точнее говоря – взаимно признанном договаривающимися Сторонами, делении стока трансграничного водотока.

Поскольку законодательства большинства стран мира признают главенство над национальными законодательными актами, подписанных и ратифицированных данным государством международных и межгосударственных правовых актов, между ними не возникает противоречия. В этом случае наступает разделение сфер действия внутреннего законодательного акта и межгосударственного договора или соглашения. Имеется в виду, что действия якобы вошедших в противоречие актов распространяется на разные или территориально, или физически, или функционально, или процедурно объекты регулирования.

Например, для решения вопроса справедливого деления затрат на реконструкцию и эксплуатацию межгосударственных коллекторов в вышеуказанном соглашении использован подход «пропорций стока», тогда как внутригосударственные нормативные документы определяют размер этих затрат по принципу «протяженности». Этот пример является хорошей моделью для решения трансграничных водных проблем.

Возвращаясь к теме увязки национальных и международных правовых актов надо согласиться - любое рамочное соглашение, каким, в значительной мере, является вышеупомянутая договоренность, требует принятия дополнительных внутригосударственных решений по его реализации, что мы и можем наблюдать на положительном примере туркмено-узбекских соглашений. Рамочный характер соглашения здесь не является ограничивающим фактором. Напротив, он даёт свободу в выборе вариантов исполнения обязательств Сторон по данным взаимным обязательствам.

Полезно вспомнить, что заключению двухсторонних соглашений, касающихся в том числе водохозяйственных вопросов, предшествовало подписание Алматинской декларации и утверждение «Программы конкретных действий», которые также носили декларативный характер. Подразумевалось, что каждое из государств-подписантов наполнит эти документы конкретным содержанием.

Туркменистан признает справедливость Хельсинских Правил пользования водами международных рек. Этого факта достаточно для того, чтобы в своей внутренней и внешней политике Туркменистан учитывал озабоченности, проблемы, приоритеты и позиции братских Центрально-Азиатских государств. Поэтому Туркменистан никогда не выдвигал невыполнимых условий и не предъявлял претензий по поводу обстоятельств, которые являются исторически унаследованными проблемами соседних государств.

Следует обратить внимание, что вышеупомянутое межгосударственное соглашение между Туркменистаном и Республикой Узбекистан является не только одной из первых бессрочных договоренностей, но и исполняемой с наибольшей точностью. Отклонения от утвержденных лимитов водodelения не превышают предусмотренных техническими договоренностями 10%, которые также в обязательном порядке согласуются Сторонами.

В ноябре 2004 года пакет межгосударственных правовых актов между Туркменистаном и Республикой Узбекистан пополнился еще двумя документами, прямо или косвенно касающимися водохозяйственных отношений. В статье 6 Договора между Туркменистаном и Республикой Узбекистан о дружбе, укреплении доверия и развитии сотрудничества (г.Бухара, 19 ноября 2004 года) предусматривает проведение встреч Глав Государств на регулярной основе для проведения консультаций по всем вопросам, представляющим взаимный интерес. В статье 13 этого Договора записано «Высокие Договаривающиеся Стороны развивают сотрудничество в области экологии, охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов. Они способствуют согласованным действиям в этой области на региональном и глобальном уровнях, стремясь к созданию международной системы экологической безопасности».

Подписанное Главами Государств Соглашение между Правительством Туркменистана и Правительством Республики Узбекистан о пересечении туркмено-узбекской границы лицами, обслуживающими хозяйственные объекты, расположенные на территориях приграничных областей (г.Бухара, 19 ноября 2004 года) детализирует ранее достигнутые договоренности по обеспечению эксплуатации водохозяйственных объектов одной договаривающейся стороны, расположенных на территории другой стороны, в том числе касающиеся охраны объектов.

Неоценимую роль в урегулировании водохозяйственных вопросов межгосударственного характера играет Межгосударственная Координационная Водохозяйственная Комиссия (МКВК). Будучи одной из первых региональных организаций она оказалась наиболее устойчивой и действенной в процессе укрепления взаимопонимания между новыми независимыми государствами Центральной Азии в исключительно сложный для них период.

Анализ динамики объемов производства сельхозпродукции и объемов водозабора в Туркменистане показывает, что туркменская доля трансграничных вод реки Амударья используется достаточно эффективно и на сегодняшний день ограничивается только имеющимся техническим уровнем оросительных и коллекторно-дренажных систем. Очевидно, что повышение этого уровня является вопросом десятилетий и огромных капитальных вложений. Продвижение в этом направлении имеется.

Стратегия развития водного хозяйства Туркменистана исходит из того, что обеспечение потребностей в воде при планируемом росте производства сельскохозяйственной продукции, росте численности населения и развитии промышленного сектора будет осуществляться в основном за счет повышения

эффективности использования имеющихся водных ресурсов. Это также исключительно важно для правильного понимания позиции Туркменистана в отношении раздающихся время от времени предложений о пересмотре существующих межгосударственных порядков распределения трансграничных вод.

Перспективы и направления совершенствования водного законодательства Туркменистана

Введение в действие Кодекса «О воде» означает начало работ по приведению подзаконных актов в соответствие с новыми требованиями. Это очень сложная, трудоемкая, но необходимая работа, так как большинство существующих документов устарело, некоторые нуждаются в либо в пересмотре, либо в переутверждении и переводе на государственный язык, а некоторые необходимо разрабатывать впервые. Список этих подзаконных нормативных актов дает представление о масштабах предстоящей работы:

- Положения о специально уполномоченных государственных органах по регулированию использования и охраны вод (статья 7);
- Типовое положение о комиссии местного органа исполнительной власти по разрешению водохозяйственных споров (статья 8);
- Проекты водоохранных зон особо крупных и важных водных объектов (статья 15) и порядок создания водоохранных зон (статья 92);
- Перечень видов специального водопользования (статья 18) и порядок согласования и выдачи разрешений на специальное водопользование (статья 23);
- Порядок возбуждения и рассмотрения ходатайств о предоставлении водных объектов в обособленное пользование (статья 25);
- Порядок взимания платы за воду (статья 29);
- Типовые правила пользования водозаборными сооружениями нецентрализованного водоснабжения населения (статья 41);
- Правила оборудования спасательных станций (статья 45);
- Правила пользования маломерными судами (статья 47);
- Нормы качества оросительной воды (статья 48);
- Требования к содержанию внутрихозяйственной оросительной и коллекторно-дренажной сети (статья 58);
- Порядок закрепления водных охотничьих угодий для ведения охотничьего хозяйства (статья 63);
- Порядок пользования водами заповедников (статья 65);
- Перечень внутренних водных путей и правила эксплуатации водных путей (статья 66);
- Правила пользования водными объектами для нужд воздушного транспорта (статья 67);
- Порядок пользования водными объектами для противопожарных нужд (статья 68);
- Порядок ограничения, приостановления или прекращения сброса сточных вод в водные объекты (статья 70);
- Правила эксплуатации для каждого водохранилища (статья 76) и многоцелевых магистральных каналов (Гарагум-дерья, Туркмен-дерья и др.);
- Паспортизация рек (статья 79);
- Комплекс нормативных документов по стандартизации и метрологии в области использования и охраны вод (статья 84);

- Нормативы в области использования и охраны вод, в том числе нормативы экологической безопасности водопользования, экологические нормативы и категории качества воды, нормативы предельно допустимого сброса загрязняющих веществ, технологические нормативы образования веществ, сбрасываемых в водные объекты, технологические нормативы использования воды и поливные режимы Туркменистана, определяющими порядок составления планов водопользования и научно обоснованные оросительные нормы (статьи 85-90);
- Типовое положение о комиссии по предупреждению и ликвидации стихийных бедствий, вызванных вредным воздействием вод (статья 97);
- Правила мониторинга вод и государственный водный кадастр (статья 100);
- Бассейновые схемы комплексного использования и охраны вод (статья 102).

Не менее внушительный список можно предложить и по обязательным организационным и техническим мероприятиям, необходимых для выполнения всех требований Кодекса Туркменистана «О воде». Однако к первоочередным мероприятиям следует отнести (а) организацию обучения и переподготовки специалистов водного хозяйства, заинтересованных министерств и ведомств, местных органов исполнительной власти, и (б) повышение КПД оросительных систем и оснащение водохозяйственных объектов техническими средствами учета воды.

Очевидно, что эффективность законодательства тесно связана с правовой грамотностью людей, ответственных за его точное соблюдение. Специалисты должны в совершенстве знать и грамотно использовать в своей практике правовые основы водопользования.

Вопросы снижения непроизводительных потерь воды и инструментального измерения объемов водопользования из года в год приобретают все большую актуальность в связи с интенсификацией сельскохозяйственного производства и расширением посевных площадей.

Управление водными ресурсами может быть эффективным только при учете всех взаимовлияющих требований и условий. Как упоминалось выше, для сохранения естественных темпов перехода к рыночным механизмам управления производством наиболее приемлемым кажется подход «содействовать (прагматично) положительным тенденциям, пресекая (радикально) негативные».

Необходимость совершенствования законодательства подразумевает, что имеются определенные трудности и практические проблемы водного сектора, преодоление которых нуждается в юридически оформленной поддержке. Например, с развитием частной собственности на землю большая часть затрат и ответственности за эксплуатацию водохозяйственных объектов ляжет на плечи землевладельцев, которые одновременно являются и водопользователями. Решение этой задачи предусматривает разработку процедур в отношении:

- системы финансово-экономической поддержки в форме – налоговых льгот, порядка бухгалтерского учета и отчетности, системы страхования, системы ценообразования и структуры себестоимости продукции;
- системы контроля и ответственности за рациональное и экологически безопасное использование водных ресурсов в форме интегрированного земельно-водного кадастра;
- регламентации участия общественности в процессе принятия решений по управлению и контролю за рациональным использованием водно-земельных ресурсов;

- определения делегируемых государством или землевладельцами полномочий и ответственности физическим и юридическим лицам (частный сектор) по предоставлению водохозяйственных услуг.

Исходя из такого подхода, видится, что в будущем в системе законодательных актов было бы целесообразным определить следующие аспекты использования и охраны водных ресурсов:

- затраты юридических лиц, направленные на повышение технического уровня оросительной и коллекторно-дренажной сети, повышение плодородия почв и водосбережение, следует включить в издержки производства, не облагаемые налогами. Разумеется должен быть регламентирован порядок оценки фактических затрат. Для того, чтобы у сельскохозяйственных предприятий гарантированно имелись средства для эксплуатации внутрихозяйственных сетей следует предложить им рекомендуемые методики расчета нормативных затрат на эксплуатацию и типовую форму годового бюджетного плана (бизнес-плана), где защищенными строками будут предусматриваться расходы на эксплуатацию сетей;
- при оценке земле- и водопользования необходимо использовать юридически закреплённую систему индикаторов и критериев, которые позволяли бы отслеживать изменения состояния земельно-водных ресурсов в хронологическом разрезе по принципу «не ухудшения» и производить оценку эффективности использования этих ресурсов. Если вода в источнике не соответствует предъявляемым нормам качества, то у сельхозпроизводителей обычно нет никаких альтернатив по получению воды из другого источника для сохранения качества почвы. В любом случае дехкане будут использовать воду того качества, которое фактически имеется. Исходя из этого, правильным было бы осуществить зонирование по оптимальным севооборотам в зависимости от качества поливной воды и почв. Поскольку главным лимитирующим фактором развития земледелия в Туркменистане является именно вода, то основным критерием для оценки водопользования и оптимизации размещения посевов следует признать максимальную чистую прибыль, получаемую от продукции, выращенной с использованием одной тысячи кубических метров воды (а не одного гектара, как это делалось ранее). Только по результатам такой комплексной оценки могут быть использованы финансово-экономические стимулы или, напротив, санкции в отношении вышеупомянутых субъектов права.
- для сохранения профессионализма в структуре принятия управленческих решений необходимо более детально обозначить компетенцию общественных организаций и граждан по перечню открытой информации, порядку информирования, обсуждения, принятия и исполнения решений. Необходимо определить не только формы ведения водного кадастра (первичные данные, сводные таблицы, аналитические материалы и электронные базы данных), но и порядок сбора и обработки данных, правовой статус кадастра и условия предоставления информации (степени секретности и открытые данные, выпуск сборников, бюллетеней, размещение в Интернете, продажа выписок и т.п.).
- в целях сохранения управляемости и ответственности всех вовлеченных сторон необходимо законодательно закрепить процедуру, критерии и индикаторы, необходимые для принятия решения о допустимости передачи полномочий и ответственности от государства или землевладельца, как основных владельцев земельного и водного фондов, другим вовлеченным сторонам.

Перспективы и направления расширения межгосударственного сотрудничества в водохозяйственных вопросах

Во-первых, необходимо определиться с участниками межгосударственного сотрудничества. К ним относятся:

- В первую очередь - ведомства, управляющие водными ресурсами (Министерства, Департаменты и т.д.);
- Министерства сельского хозяйства, как основные водопотребители;
- Ведомства по охране природы (окружающей среды и т.п.), как основной контролирующий орган;
- Гидрометслужбы – в части информационного обеспечения;
- Коммунальные службы – в части водоснабжения и канализации населенных пунктов;
- Научно-исследовательские и проектно-изыскательские организации;
- Общественность.

В региональном аспекте, наиболее слабыми звеньями межгосударственного водохозяйственного сотрудничества являются:

- Недостаточная точность прогнозов водности основных рек региона;
- Недостаточная точность, пространственная и временная плотность гидрометрических измерений;
- Недостаточная скорость и надежность передачи и обработки информации, нестабильность в используемых формах, принципах, подходах и процедурах принятия управленческих решений на основе полученной информации.

Первые три вопроса так или иначе связаны с информационным обеспечением управления. Затраты и использование результатов в данном случае не могут быть определены ни по «территориальному», ни по «объёмному» признаку. Донорское сообщество довольно активно помогает странам региона в решении задач повышения точности прогнозов и гидрометрии. Эффективность управления трансграничным стоком может быть существенно повышена в случае согласования и принятия странами Центральной Азии единого протокола полностью или частично автоматизированного сбора, передачи и обработки информации, обеспеченного достаточным большим пакетом эмпирических сценариев водохозяйственной обстановки, на основе которых можно было бы принимать решения в рамках существующих Соглашений без влияния «человеческого» фактора и на сугубо профессиональной основе.

Кажется уже нет сомнений, что никакая математическая модель не способна заменить высокопрофессионального оператора. Модель может служить только вспомогательным инструментом анализа ситуации. Однако, через закрепление единых принципов принятия решений при развитии того или иного сценария водохозяйственной обстановки возможно значительно снизить риск сугубо человеческих просчетов при принятии ответственных решений.

Вполне возможно, что с течением времени и повышением степени проработанности сценариев, созреет ситуация, при которой та или иная модель управления трансграничным водотоком сможет стать неотъемлемой частью подписываемых межгосударственных правовых актов.

Вопрос финансирования межгосударственных водохозяйственных организаций является естественным следствием сложного экономического состояния стран Центральной Азии и столь же естественно может быть решена со стабилизацией их экономик. При этом будет достаточно закрепить механизм распределения издержек

между государствами каждого из бассейнов, например, по принципу «территориальной принадлежности объектов эксплуатации или проведения работ».

В связи с ростом численности населения, ростом промышленного производства и увеличением объемов использования продуктов химического синтеза в сельском хозяйстве возрастает угроза антропогенного загрязнения трансграничных вод. В случае если критерии оценки качества воды в сопредельных странах будут различаться, то может возникнуть ситуация при которой вода на территории государства, расположенного выше по течению, будет признаваться удовлетворяющей санитарно-гигиеническим требованиям, а та же самая вода на территории расположенного ниже по течению государства будет признана недопустимо загрязненной. В этом кроется зародыш конфликта, который необходимо своевременно устранить, для чего следует на уровне экспертов заранее согласовать порядок и критерии оценки качества поверхностных и подземных вод, выделить антропогенную и естественную (природную) составляющие снижения их качества. Затем можно будет начать процесс приведения внутренних нормативных актов к согласованным Сторонами на уровне экспертов и не обязательно одинаковым показателям. Данное направление развития межгосударственного сотрудничества вполне может осуществляться на двухсторонней основе.

И, наконец, направление сотрудничества, которое никоим образом не ограничено ни по формам, ни по содержанию, ни по срокам, и для успешной реализации которой может быть принят документ именно в форме рамочной Конвенции или Декларации – Формирование экологически дружественного общественного сознания населения. Важность этого направления заключается в том, что инженерные и организационные решения проблем зачастую не работают именно в силу «человеческого» фактора. Во всем мире наблюдается отставание сознания людей от бурно развивающихся технологических возможностей. Для обеспечения нормальных условий жизни будущих поколений, устойчивого развития общества, нашим народам необходимо преодолеть этот разрыв. В этом контексте – задача правительств заключается в наполнении подписанных документов по устойчивому развитию конкретным содержанием.