

Ормышева Т.А., Кукеева Ф.Т.

Сотрудничество стран Центральной Азии по решению проблемы трансграничных рек: анализ основных соглашений

После распада СССР институциональная структура по управлению водными ресурсами требовала незамедлительных реформ. В «Диагностическом докладе для подготовки региональной стратегии национального и эффективного использования энергетических и водных ресурсов» 2002 года программы ООН СПЕКА отмечается, что реформирование национальных систем управления водными ресурсами проходило достаточно болезненно во всех странах региона.

Современное региональное сотрудничество включает в себя как обязательные инструменты, так и полужформальные соглашения и документы. Кроме общих региональных, существует ряд соглашений на двусторонней и трехсторонней основе, большинство из которых были подписаны в 1990-х годах [1]. Эрик Сиверс, проводивший оценку правовых рамок водной сферы в регионе, отмечает, что имеется свыше трех дюжин двусторонних, трехсторонних, четырехсторонних, региональных и соглашений в рамках СНГ лишь по одной только Сырдарье [2]. Первым документов в данной сфере можно считать заявление, принятое в 1991 году 12 октября министрами водного хозяйства пяти государств региона, согласно которому в сфере воды продолжит работу действующая на тот момент система до разработки и принятия новых международных соглашений. Ключевым региональным соглашением является «Соглашение о сотрудничестве в сфере совместного управления использования и охраны водных ресурсов межгосударственных источников», подписанное 18 февраля 1992 года. На основе соглашения была создана межгосударственная координационная комиссия, исполнительными органами которой стали БВО «Амударья» и БВО «Сырдарья». Заседания МКВК должны были проводиться ежеквартально. Между заявлением и фактическим подписанием соглашения прошло не так много времени, что свидетельствует о проявлении политической инициативы и ее реализации в сжатые сроки. В истории международного водного права в большинстве своем принятие такого рода соглашений занимает очень долгое время. Например, потребовалось около 10 лет для заключения договора по реке Инд между Индией и Пакистаном при сотрудничестве МБРР, 30 лет – по реке Ганг между Индией и Бангладеш, 40 лет – по реке Иордан между Израилем и Иорданией [3]. Несмотря на позитивный потенциал, заложенный данным соглашением, отмечается, что документ не предусматривал механизмов по его реализации с учетом интересов каждой из сторон, особенно, потребностей государств нижнего течения в воде и верхнего течения в топливно-энергетических ресурсах [4].

26 марта 1993 года в Кызылорде был принят следующий важный документ в сфере управления воды. Согласно соглашению «О совместных действиях по решению проблемы Аральского моря и Приаралья,

экологическому оздоровлению и обеспечению социально-экономического развития Аральского региона» были созданы дополнительные структуры МКВК для осуществления всестороннего управления водными ресурсами в свете кризиса Аральского моря: Межгосударственный совет по проблемам Аральского моря, Исполнительный комитет МГСА, Международный фонд спасения Арала. Соглашение предписывает «гарантированное обеспечение подачи воды в Аральское море в объемах, позволяющих поддерживать его уменьшенную, но устойчивую акваторию на экологически приемлемом уровне и сохранении таким образом моря как природного объекта» как общую задачу для стран региона [5]. В 1988 году Декретом Совета Министров СССР были установлены требования о минимальной подаче воды из дельт Амударьи и Сырдарьи в Аральское море.

11 января 1994 года в Нукусе была принята «Программа конкретных действий по улучшению экологической обстановки в бассейне Аральского моря на ближайшие 3-5 с учетом социально-экономического развития региона», позже, 20 сентября 1995 года, была подписана «Нукусская декларация государств ЦА и международных организаций по проблеме устойчивого развития бассейна Аральского моря», согласно которой признаются ранее подписанные и действующие соглашения, договора и другие нормативные акты, регулирующие взаимоотношения между государствами по водным ресурсам в бассейне Арала и принимаются к неуклонному исполнению. В феврале 1997 года государства одобрили «Изменения в структуре и управлении МФСА и управлении ПБАМ», в котором были указаны реорганизация структур по Аральскому морю, сформированных в 1993 году: слияние исполнительных комитетов МФСА и ПБАМ в МФСА. Согласно положения, государства обязывались делать последующие вложения в американских долларах на формирование фонда начиная с 1998 года: Казахстан, Туркменистан, Узбекистан – 0,3% от доходной части бюджета, Таджикистан и Кыргызстан – 0,1%. Позже, в мае этого же года, было подписано соглашение «О статусе МФСА и его организаций». Документ декларировал МКВК составной частью МФСА и наделил исполком МФСА обязанностью «содействовать в деятельности» МКВК. Тем не менее, МКВК частично сохранил свою автономность и продолжал получать распоряжения напрямую от водных министерств и политических лидеров отдельных стран.

Следующим ключевым документом, регулирующим водные отношения между государствами бассейна реки Сырдарья после 1992 года, является подписанное 17 марта 1998 года «Соглашение об использовании водно-энергетических ресурсов бассейна р. Сырдарья». Статья 4 документа прописывает принципы использования воды в вегетационный период из Токтогульского водохранилища должны быть компенсированы энергетическими ресурсами или в денежном эквиваленте. Прописывалось, что режим работы водохранилища, объемы перетоков, поставки энергоносителей будут утверждаться ежегодными Межправительственными соглашениями на основе решений представителей водохозяйственных и топливно-энергетических организаций, возглавляемых заместителями Премьер-министров государств-участников. БВО «Сырдарья» и ОДЦ «Энергия» назначены исполнительными органами, обеспечивающими режим попусков воды и перетоков электроэнергии. Соглашение предусматривало создание в будущем компенсационных механизмов регулирования режима Токтогульского водохранилища, а также межгосударственного водно-энергетического консорциума, который служил бы

исполнительным органом соглашения. Данное соглашение было сдвигом в налаживании взаимодействия государств по воде, однако и оно не учитывало многих факторов водопользования в бассейне реки Сырдарья. Например, не прописаны: ответственности и обязательства государств в годы различной водообеспеченности; ответственность государственных органов за выполнение обязательств; источники финансирования.

Одним из наиболее успешных взаимоотношений можно назвать сотрудничество между Казахстаном и Кыргызстаном по управлению реками Чу и Талас, несмотря на противоречия и проблемы относительно водопользования в бассейне Сырдарьи. В январе 2000 года было принято соглашение «По использованию водохозяйственных сооружений межгосударственного пользования на реках Чу и Талас», которое является двусторонним договором между Казахстаном и Кыргызстаном. Сотрудничество в бассейнах рек Чу и Талас является первым межведомственным сотрудничеством на принципах долевого участия по эксплуатации водохозяйственных объектов. Как и в случае с Сырдарьей, имелись некоторые проблемы относительно стока воды ниже по течению рек. Более того, для Кыргызстана было непосильной задачей содержать его гидроузлы и водохранилища. Договор между двумя странами можно назвать успешным по нескольким причинам. Во-первых, введение принципа, когда потребитель воды (Казахстан) обязан содействовать в содержании и предоставлять компенсации владельцу водных сооружений (Кыргызстан). Согласно статье 3 настоящего договора, «Сторона-владелец, в собственности которой находятся водохозяйственные сооружения межгосударственного пользования, имеет право на компенсацию Стороной-пользователем этими сооружениями необходимых расходов, обеспечивающих их безопасную и надежную эксплуатацию» [6]. Кыргызская сторона упоминала, что за соглашением не последовало фактических денежных переводов от Казахстана Кыргызстану. «Компенсацией» было размещение оборудования и необходимого оснащения, работа водных инженеров на территории Кыргызстана. Тем не менее, Кыргызстан признает важность договора в способствовании такой деятельности, которая, по мнению кыргызских менеджеров по использованию водных ресурсов, является необходимой в свете финансового недостатка и нехватки персонала.

По сути основные соглашения 1992 года и 1998 года приспособили институты советского времени для урегулирования внутрирегиональных реалий ЦА. БВО «Сырдарья» и БВО «Амударья», республиканские минводхозы, Среднеазиатский научно-исследовательский институт ирригации продолжили свою работу, хотя окончательные решения принимаются государствами ЦА и МКВК. Соглашение 1992 года закрепляет основные принципы, но как упомянуто выше, не устанавливает точной процедуры. С каждым годом становилось сложнее договориться о распределении воды. Ключевой проблемой был вопрос компенсации, которую получал Кыргызстан в советское время за продолжение работы Токтогульского водохранилища в ирригационном режиме. Договор 1992 года не рассматривает вопрос компенсаций, но государства ежегодно вели переговоры на двустороннем или трехстороннем уровнях для закрепления компенсаций для Кыргызстана и распределения воды, в заключении которых также возникали свои трудности в связи с установлением рыночных цен на

уголь, газ и нефть и сохранением низких цен на электричество в результате государственного контроля в этой сфере [7]. Созданная в соответствии с Алматинским соглашением МКВК является региональным органом государств Центральной Азии по совместному решению вопросов управления, рационального использования и охраны водных ресурсов межгосударственных источников в бассейне Аральского моря и реализации совместно намеченных программ на основе принципов коллегиальности и взаимного уважения интересов сторон. Важным документом в региональном сотрудничестве является Положение о МКВК от 2008 года, которое декларирует новый статус водохозяйственной комиссии. Отличительной чертой договора является пункт 2.2, согласно которому необходимо «осуществление управления водными ресурсами межгосударственных источников бассейна Аральского моря с применением принципов ИУВР» [8]. Ни одно из выше перечисленных соглашений не включает в себя данный принцип.

Вопросы качества воды, хоть и имеют большое значение для центральноазиатского региона, всесторонне не рассматриваются в соглашениях [9]. МКВК, являясь региональным органом по водопользованию, распределение квот по воде для разных стран не было полностью осуществлено или согласовано МКВК [9]. В связи с этим возникает вопрос о возможности разрешения каких-либо вопросов, если государство не выполняет решение МКВК, несмотря на относительно сильную власть организации по принятию решений. Другая проблема состоит в том, что в то время как сотрудничество, уведомление, консультация и механизмы урегулирования спора, региональными соглашениями полагаются в большой степени на институциональную структуру, отсутствуют установленные сроки для уведомления и процесса консультаций.

Согласно декларированным статусам (Статус МКВК 2008, Статус БВО Амударья и БВО Сырдарья 1992), БВО должны контролировать все основные межгосударственные структуры по контролю трансграничных вод в бассейне рек Сырдарья и Амударья, однако, на данный момент они контролируют лишь основной межгосударственный канал в Узбекистане [9, 10]. Из чего следует вопрос о том, что БВО являются исполнительным и межведомственным органом МКВК, как это закреплено в договорах 1992 года о статусе БВО Сырдарья и БВО Амударья (статьи 1.1, 2.1 – 2.7, 3.1 – 3.9 в обоих документах), Алматинском соглашении 1992 года и Положением о статусе МКВК 2008 года, или же являются просто планирующими организациями [10]. Снова это ставит вопрос относительно того, если одно или более государств неповинуются Алматинскому соглашению или Уставу МКВК, нет никакого ясного механизма для того, чтобы решить проблему [11].

Опыт государств ЦА показал, что наличие межгосударственных структур и ряда соглашений не является показателем успешного сотрудничества. На региональном уровне существует общая информационная система и принятые странами общие подходы по многим вопросам, однако, это не обеспечивает благоприятное сотрудничество при политических и экономических разногласиях. Невысокая степень успешности вовлеченности внешних акторов в разрешение водных проблем в регионе является конструктивным уроком. Например, предложенная ОБСЕ и Британским правительством медиация в 1990-х была отклонена большинством государств региона. В этой связи необходимо отметить

растущую роль взаимодействий между специалистами на низшем и среднем уровнях, в рамках которых проводятся совместные мероприятия, как взаимообмен информацией и опытом, региональное обучение и региональные проекты по повышению эффективности водопользования.

Литература

1. Second Assessment of Transboundary Rivers, Lakes and Groundwaters, Annex – United Nations, Geneva: 2011 // [http://www.unece.org/index.php?id=26343&L=o%253ESecond Assessment of Transboundary Rivers, Lakes and Groundwaters, Annex](http://www.unece.org/index.php?id=26343&L=o%253ESecond%20Assessment%20of%20Transboundary%20Rivers,%20Lakes%20and%20Groundwaters,%20Annex)
2. – United Nations, Geneva: 2011 // [<http://www.unece.org/index.php?id=26343&L=o%253E>] (13.10.2015)
3. Sievers W. Water, conflict, and regional security in Central Asia // N.Y.U. Environmental Law Journal. – 2002. – vol. 10, no. 3. – P. 338.
4. Рысбеков Ю.Х. Соглашение 1992: три принципиальных урока // Сб. докладов конференции «Водному сотрудничеству стран Центральной Азии – 20 лет: опыт прошлого и задачи будущего». – Ташкент-Алматы, 2012. – С. 16.
5. Анализ действующих соглашений между странами Центральной Азии в сфере водных взаимоотношений с точки зрения национальных интересов Казахстана. Министерство сельского хозяйства Республики Казахстан. Комитет по водным ресурсам. – 2006. – С. 3 // [http://www.cawater-info.net/reta/documents/pdf/analysis_kaz.pdf] (5.09.2015)
6. Соглашение о совместных действиях по решению проблемы Аральского моря и Приаралья, экологическому оздоровлению и обеспечению социально-экономического развития Аральского региона. Кзыл-Орда, 26 марта 1993 г. // [http://www.icwc-aral.uz/statute13_ru.htm](18.08.2015)
7. Соглашение между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Республики Казахстан об использовании водохозяйственных сооружений межгосударственного пользования на реках Чу и Талас. Астана, 21 января 2000 года // [http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=4965] (9.10.2015)
8. Donalek , Mandrugina O., Rudberg R. Assessment for USAID/CAR on the transboundary water and energy nexus in Central Asia. – Washington, DC, 2004.
9. Положение о Межгосударственной координационной водохозяйственной комиссии Центральной Азии (МКБК). Ст. 2.2. // [http://www.icwc-aral.uz/statute4_ru.htm] (25.08.2015)
10. Libert , Lipponen A. Challenges and opportunities for transboundary water cooperation in Central Asia: findings from UNECE's regional assessment and project work// International Journal of Water Resources Management. – 2012. – №28(3). – P. 565–576.
11. McKinney C. D. Cooperative management of transboundary water resources in Central Asia Burghart D., Sabonis-Helf (Eds) In the Tracks of Tamerlane: Central Asia's Path to the 21st Century. – Washington, DC, 2003. – P. 187–

220 // [[http://www. ce.utexas.edu/prof/mckinney/papers/aral/CentralAsiaWater-McKinney.pdf](http://www.ce.utexas.edu/prof/mckinney/papers/aral/CentralAsiaWater-McKinney.pdf)] (17.09.2015)

12. Kemelova D., Zhalkubaev G. Water, conflict and regional security in Central Asia revisited // New York University Environmental Law Journal. – 2003. – Vol. 11. – P. 479–502.