

---

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

---

**НАЦИОНАЛЬНОЕ ВОДНОЕ ПРАВО ТУРКМЕНИСТАНА И ЕГО**  
**УВЯЗКА С МЕЖДУНАРОДНЫМ ВОДНЫМ ПРАВОМ. ПРИОРИТЕТЫ**  
**И ПРОБЛЕМЫ. НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ.**

А. Бердыев

Содержание:

Резюме.....	1
Введение .....	2
1. Водное законодательство Туркменистана и перспективы его развития .....	3
2. Опыт и политика Туркменистана в урегулировании вопросов трансграничных вод.....	6
3. Перспективы и направления совершенствования водного законодательства Туркменистана.	14
4. Перспективы и направления расширения межгосударственного сотрудничества в водохозяйственных вопросах .....	16

**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. Поскольку до настоящего времени действует водное законодательство, разработанное и принятое в советскую эпоху, с которым слушатели-профессионалы хорошо знакомы, наиболее детально описаны процессы и тенденции в структуре государственного управления рациональным использованием и охраной водных ресурсов за последние десять лет.

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, которые достаточно детально проанализированы. Достаточно точное исполнение Сторонами достигнутых договоренностей говорит о хорошей проработанности зафиксированных в Соглашениях взаимных обязательств и своевременности принятых решений.

---

Выполненный анализ правовых основ управления водным хозяйством Туркменистана позволил (а) наметить перспективные направления совершенствования водного законодательства, (б) сближения позиций соседних стран в целях превентивного решения нарастающей проблемы загрязнения трансграничных вод, и (в) развития межгосударственного сотрудничества с точки зрения устойчивого развития всего 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 экономической, так и к 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 задач позволило:

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

Очевидно, что чем больше сторон вовлечено в переговорный процесс, тем труднее и медленнее протекает процесс 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 вопросы,

---

не согласованные сегодня, как правило, имеют тенденцию превращаться в крайне запутанные проблемные узлы завтра.

Анализ процесса адаптации правовой базы к изменяющимся условиям внутри государства и внешним факторам, является хорошей иллюстрацией наблюдаемых тенденций и инструментом выявления допущенных ошибок, выбора приоритетных направлений работы на будущее.

### **1. Водное законодательство Туркменистана и перспективы его развития**

Принятый в 1978 году «Водный Кодекс Туркменской ССР» действует и до настоящего времени. Являясь составной частью общегосударственной законодательной системы, действующий «Водный Кодекс» продолжает оставаться реально работающим механизмом государственного регулирования вопросов рационального использования и охраны водного фонда страны.

Согласно ст.78 п.4 Конституции Туркменистана Кабинет Министров (КМТ) осуществляет государственное управление экономическим и социальным развитием, обеспечивает рациональное использование и охрану природных ресурсов.

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».

Согласно «Положения о Министерстве водного хозяйства Туркменистана» (МВХТ), утвержденного Постановлением Президента Туркменистана от 15 июня 2000г. «МВХТ является органом государственного управления водохозяйственным комплексом страны и в своей деятельности руководствуется Конституцией Туркменистана, законодательством Туркменистана, актами Президента Туркменистана, решениями Кабинета Министров Туркменистана и настоящим Положением».

В числе главных задач МВХТ в п.4 Положения определены: «...управление водными ресурсами, планирование, распределение, учет и контроль за их рациональным использованием...».

Таким образом, на период проведения социально-экономических реформ, часть функций «Водного Кодекса» выполняют Решения и Постановления Президента и КМТ. Это позволяет 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 исполняются органами государственной власти, включая МВХТ и коммунальные службы в определенные для этого сроки.

---

Как будет показано далее, такой порядок регулирования водохозяйственных отношений тесно связан и практически обеспечивает успех в решении вопросов, требующих своего решения как на внутригосударственном, так и на межгосударственном уровне в переходный период.

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 должны последовать после того, как скажутся результаты реформы земельного законодательства и законодательств, регулирующих частное предпринимательство. Эволюция структуры земельных, экономических отношений и, главным образом, сознания населения, никогда не происходит за краткий исторический период. С этой точки зрения важным является поддерживать, но не подталкивать, положительные тенденции, создавать благоприятные условия для самостоятельного хозяйствования, не мешать естественному развитию принятием радикально меняющих «правила игры» законов, какими бы современными и прогрессивными они не казались на первый взгляд.

Земельное законодательство открыло возможности для развития частного сектора в производстве сельскохозяйственной продукции. В Программе Президента Туркменистана Сапармурата Туркменбаши «Стратегия социально-экономических преобразований в Туркменистане на период до 2010» прогнозируется рост численности частных землевладельцев, за которыми будет закреплена основная часть орошаемых земель.

До настоящего времени основной формой землепользования является аренда, размер наделов находится в пределах 1...4 гектара. Финансовое состояние арендаторов пока не позволяет им приобрести собственную технику, осуществлять платежи за обслуживание оросительной и коллекторно-дренажной сети и другие услуги без поддержки государства. Несмотря на высокие темпы роста числа частных предприятий по переработке сельхозпродукции и предоставлению услуг земледельцам, инфраструктура сельского хозяйства все ещё базируется на предприятиях государственного сектора.

Принципы регулирования водопотребления и водопользования на территории Туркменистана закреплены Постановлениями Президента и Кабинета Министров, в которых определено:

- ✓ 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, т.е. затраты на содержание внутрихозяйственных систем, обслуживаемых водохозяйственными организациями частично погашаются за счет отчисления 3% от прибыли, полученной от реализации выращенной сельскохозяйственной продукции и частично за счет бюджетных ассигнований;
  - ✓ Финансирование строительства, реконструкции и эксплуатации водохозяйственных объектов государственного, межбассейнового, межэтрапского (межрайонного) и межхозяйственного значения осуществляется частично за счет средств государственного бюджета.

По мере укрепления (в первую очередь финансового) частного сектора, стабилизации его численности и его требований к количеству и качеству воды, возникнет принципиально новая ситуация, при которой станет по настоящему актуальным вопрос законодательного регулирования водохозяйственных отношений посредством столь же стабильного водного законодательства. Такая ситуация гарантирует оправданность и продуманность внесения изменений в существующую нормативно-правовую базу, а также её эффективность и действенность.

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.

В отношении рационального использования и охраны водных ресурсов процедуры, механизмы и инструменты планирования, ответственности, управления и распределения не подверглись законодательным и сколь ни будь существенным нормативно-правовым реформам.

Формирование благоприятной ситуации для принятия нового водного законодательства осуществляется через реализацию Программы Президента Туркменистана Сапармурата Туркменбаши «Чистая Вода», возрождения древних народных традиций бережного и уважительного отношения к воде, для чего введен государственный праздник «Капля воды – крупица золота».

Если при развитии промышленного производства достаточно просто предусмотреть и проконтролировать исполнение мер по предотвращению загрязнения водных объектов, то химизация сель-

---

ского хозяйства создаёт потенциальную угрозу снижения качества поверхностных и грунтовых вод из-за сложности контроля над применением продуктов химического синтеза. В перспективе вопрос защиты вод от загрязнения в процессе сельскохозяйственного производства может стать более актуальным, что, с одной стороны требует дополнительных исследований, а, с другой стороны, должен найти адекватное отражение в будущем «Водном Кодексе».

В действующем «Водном Кодексе» отсутствуют положения:

- ✓ определяющие порядок использования и охраны вод с учетом подвергнувшегося коренному изменению земельного права;
- ✓ о статусе Мираба;
- ✓ о порядке информирования и участия общественности в процессе принятия решений.

Все это является вескими аргументами в пользу разработки и принятия в обозримой перспективе более совершенного, отвечающего сложившимся условиям и видимым перспективам водного законодательства.

## **2. 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 Протоколе к Соглашению между СССР и Ираном об урегулировании пограничных и финансовых вопросов от 2 декабря 1954г;
- ✓ Договоре между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Шахиншахским Правительством Ирана о режиме советско-иранской границы и о порядке урегулирования пограничных конфликтов и инцидентов, заключённом 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 равно-

---

правному 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 20.02.26г. записано: «Вся вода реки Гери-Руд (Теджен), начиная от моста Пуль-и-Хатун, вниз по течению на всём 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.

Под действие данного Соглашения попадают реки: Теджен, Чаача, Меана (Кара-Тикан), Келат-Чай (Нафте), Арчиньян (Арчанган), Лаин, Кельте-Чинар, Арчибиль (Фирюза), Чандыр (Чондор), Сумбар, Атрек. То есть практически все горные реки с постоянным стоком подпадают под действие договора.

Данным Соглашением определены технические вопросы измерения и деления долей Сторон. Также признаётся целесообразность в будущем строительства выше Пуль-и-Хатуна водохранилища для перехвата и накопления паводковых вод.

В настоящее время достигнута договорённость и начаты работы по строительству водохранилища «Дружба» с небольшой гидроэлектростанцией в районе Пуль-и-Хатун, которое будет эксплуатироваться совместно туркменской и иранской сторонами. Эта договорённость закреплена «Соглашением между Правительством Туркменистана и Правительством Исламской Республики Иран по строительству и эксплуатации водохранилищной плотины «Дружба». Важно акцентировать внимание, что эксплуатация водохранилища будет осуществляться совместной ирано-туркменской администрацией.

Данное Соглашение является ярким примером развития межгосударственного сотрудничества после обретения Туркменистаном независимости. Продвижение в направлении повышения степени зарегулированности трансграничных вод между ИРИ и Туркменистаном наглядно показывают потенциал международного сотрудничества в решении насущных водохозяйственных задач на основе взаимного понимания и признания проблем, и, на основе принципов 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 взаимозависимость 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:

- земли, используемые Республикой Узбекистан и находящиеся на территории Туркменистана, являются исключительной собственностью Туркменистана;
- водохозяйственные объекты и организации Каршинского и Аму-Бухарского каналов, Туямуонского водохранилища, расположенные на территории Туркменистана, являются собственностью Республики Узбекистан;

- 
- земли для Каршинского, Аму-Бухарского каналов, Туямуюнского гидроузла и фактически используемые другими водохозяйственными объектами и межгосударственными водными системами представлены Туркменистаном Республике Узбекистан на условиях возмездного пользования;
  - Стороны будут предпринимать необходимые усилия по обеспечению нормальной эксплуатации межгосударственных водохозяйственных объектов, расположенных на их территориях;
  - предприятия и организации, в том числе связанные с эксплуатацией водохозяйственных объектов межгосударственного значения, находящиеся на территории другой Стороны, осуществляют свою деятельность в соответствии с международными нормами и законодательством Стороны, на территории которого они расположены;
  - вододеление стока Амударьи (приведённого к створу водомерного поста Керки) 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 обеих 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. Со стороны Республики Узбекистан предпри-

---

няты шаги к реализации проекта Правобережного коллектора. Со стороны Туркменистана было принято решение о строительстве комплекса сооружений под общим названием «Озера золотого века» (или как его называет международная пресса «Туркменское озеро»), что является радикальным, с инженерной точки зрения, решением целого комплекса проблем, вызванных коллекторно-дренажными и паводковыми водами. Среди этих проблем 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 ЦАГ нормативов и процедур регламентации природопользования накапливаются расхождения в подходах в различных странах. 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.

Позитивным фактором является взаимное признание Туркменистаном и Республикой Узбекистан прав собственности на водохозяйственные объекты, находящиеся на территориях друг друга, но осуществляющих свою деятельность в интересах обоих или одного из государств. При этом объекты не обладают экстерриториальностью и тем самым не нарушается заложенный в Конституции принцип территориальной целостности, земли под объектами предоставляются на платной основе. Были достигнуты договоренности об оказании содействия в нормальной эксплуатации этих объектов. Все эти межгосударственные договоренности реально исполняются уполномоченными государственными ведомствами.

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 межгосу-

---

дарственного 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 ввиду, 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.

Как правило, большинство кажущихся неразрешимыми вопросы с точки зрения права, имеют несколько инженерно обоснованных вариантов преодоления проблемы, при этом большая ответственность ложится на технических экспертов, занимающихся подготовкой проектов межгосударственных Соглашений. Например, если есть возможность избежать конфликта энергетического и ирригационного режима водохранилищ верхнего течения через повышение ёмкости внутрисистемной и/или внутрихозяйственной сети (в том числе с привлечением ресурсов землевладельцев) строительством в среднем и нижнем течения большого числа сравнительно небольших резервуаров с хорошей гидроизоляцией и наполняемых в осенне-зимний период, то следует до конца проработать этот вариант, не отрицая его априорно.

Предложенный технический вариант решения может не только решить проблему водообеспеченности полей, но и значительно повысить эффективность использования воды. Очевидно, что воду из собственного резервуара дехканин будет использовать бережнее, чем «общественную» или «государственную». Безопасность и «экологичность» малых водоемов значительно выше средних и, тем более, крупных и высоконапорных. В дополнение, малые водоемы, используемые для рыбоводства, могли бы внести свой вклад в решение «белковой» проблемы и разнообразить питание населения.

---

Озвученная альтернатива хороша ещё тем, что каждое отдельное государство решает трансграничную проблему на своей суверенной территории и за счет собственных материальных и финансовых ресурсов, неиспользованных резервов. Как говорилось выше, в водном хозяйстве ситуация отличается исключительно высокой динамичностью. Радикальные решения необходимо принимать своевременно, не позже и не раньше созревания подходящих условий. Иначе есть риск непродуктивного «топтания на месте» или отката к более продуктивному «прагматичному» подходу с затратами времени на исправление допущенных ошибок.

Из сказанного следует, что правовое обеспечение регионального водохозяйственного сотрудничества не может обходиться без широкого поиска и оценки идей, системного анализа альтернатив. Было бы полезно проанализировать другие идеи альтернативного решения оптимального использования водно-энергетических ресурсов региона не замыкаясь на одном принципиальном подходе - «вода в обмен на топливо и энергию».

Альтернатива повышения водообеспеченности орошаемых полей через повышение степени зарегулированности стока строительством крупных водохранилищ в верхнем течении, предлагаемая некоторыми авторами, предполагает колоссальные капитальные вложения нескольких соседних государств, которыми они пока не располагают. Расположенные в горной местности высоконапорные плотины несут потенциальную угрозу катастрофических последствий в случае прорыва. Поскольку они располагаются на естественных водотоках, то вызывает сомнения их экологическая безопасность, в первую очередь для биоразнообразия региона. Дальнейшее управление подобными объектами, по всей видимости, предусматривается национальными водохозяйственными или энергетическими организациями, что вновь ставит под сомнение эффективность подобных Соглашений.

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 вододеления не превышают предусмотренных техническими договоренностями 10%, которые также в обязательном порядке согласуются Сторонами.

Неоценимую роль в урегулировании водохозяйственных вопросов межгосударственного характера играет Межгосударственная Координационная Водохозяйственная Комиссия (МКВК), которой вскоре исполняется десять лет. 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.

---

### 3. Перспективы и направления совершенствования водного законодательства Туркменистана

Из всего комплекса водохозяйственных проблем далеко не все требуют законодательной регламентации и регулирования. Однако управление водными ресурсами может быть эффективным только при учете всех взаимовлияющих требований и условий.

Необходимость совершенствования законодательства подразумевает, что имеются определенные трудности и практические проблемы водного сектора, преодоление которых нуждается в юридически оформленной поддержке. Наиболее актуальными на сегодня являются вопросы:

- ✓ повышения технического уровня оросительных систем, особенно на внутриводохозяйственном уровне;
- ✓ улучшения мелиоративного состояния орошаемых земель;
- ✓ внедрения водосберегающих технологий как в орошаемом земледелии, так и в промышленном производстве;
- ✓ развития водных ресурсов в целях повышения водообеспеченности земель;
- ✓ повышения эффективности управления гидромелиоративными системами.

В различной степени эти задачи сегодня решаются через исполнительные органы государственной власти. С развитием частной собственности на землю большая часть затрат и ответственности ляжет на плечи землевладельцев. Как упоминалось выше, для сохранения естественных темпов перехода к рыночным механизмам управления производством наиболее приемлемым кажется подход «содействовать (прагматично) положительным тенденциям, пресекая (радикально) негативные». В идеале, такой подход должен лежать в основе всей законодательной системы государства в целом, и нового «Водного Кодекса», в частности.

Изменения в водном законодательстве должны быть адресованы:

- ✓ Государственным водохозяйственным организациям, в том числе муниципальным организациям в части водоснабжения и канализации населенных пунктов, чьи функции по признаку «естественной монополии» должны оставаться у государства или местных администраций;
- ✓ Водопотребителям и водопользователям с выделением производителей сельскохозяйственной продукции;
- ✓ Ассоциациям Водопользователей;

- 
- ✓ Всему спектру физических и юридических лиц, желающих работать в водной инфраструктуре на профессиональной или полупрофессиональной основе, к которым могут быть отнесены консалтинговые, внедренческие, снабженческие, ремонтно-строительные, проектно-изыскательские, учебные, научно-исследовательские фирмы и, разумеется, НГО.

Решение этих задач 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 – системы ведения земельно-водного кадастра, системы государственного и общественного мониторинга (где свою позитивную роль должны играть НГО), порядка пресечения действий (но не обязательно деятельности) лиц, ведущих к снижению плодородия почв, истощению или загрязнению водного фонда;
- ✓ 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 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;
- ✓ при оценке земле- и водопользования необходимо использовать юридически закрепленную систему критериев, которые позволяли бы отслеживать изменения состояния земельно-водных ресурсов в хронологическом разрезе по принципу «не ухудшения» и производить оценку эффективности использования этих ресурсов. Только по результатам такой оценки могут быть использованы финансово-экономические стимулы или, напротив, санкции в отношении вышеупомянутых субъектов права;
- ✓ для сохранения профессионализма в структуре принятия управленческих решений необходимо обозначить компетенцию общественных организаций и неформальных объединений

---

по перечню открытой информации, порядку информирования, обсуждения, принятия и исполнения решений;

- ✓ 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.

Другие вопросы законодательного регулирования использования водных ресурсов хорошо проработаны в действующем законодательстве. Но даже из перечисленных выше направлений совершенствования законодательной базы водохозяйственных отношений внутри государства видно, насколько специфичны стоящие перед законодателями задачи, которым необходимо создать устойчивую основу деятельности всех участвующих сторон как на переходный период, так и на долгосрочную перспективу.

#### **4. 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;
- ✓ 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;
  - ✓ Недостаточный объем финансирования межгосударственных водохозяйственных организаций, в первую очередь их эксплуатационных подразделений – БВО «Амударья» и БВО «Сырдарья».

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. Донорские сообщества довольно активно помогают 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 данную модель управления трансграничным водотоком сможет стать логическим продолжением уже подписанных межгосударственных Соглашений.

Последний вопрос является естественным следствием сложного экономического состояния стран Центральной Азии и столь же естественно может решиться 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 своевременно необходимо 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 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.