

ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ СТРАНАХ И РЕГИОНАЛЬНЫХ СОГЛАШЕНИЯХ

Введение

Общая площадь территории Кыргызской Республики составляет более 198 тыс. квадратных километров, из них 85 процентов представлена мощными горными хребтами, где формируется сток многочисленных рек. Ледники Кыргызстана занимают по площади 4,2 % территории, запасы пресной воды в ледниках оцениваются в 650 млрд. кубометров. Общий сток поверхностных водных ресурсов в средний год составляет 47,4 млрд. кубометров.

Из этого стока Кыргызстан забирает в пределах 25 процентов, а 75 процентов потребляют соседние государства – Узбекистан, Казахстан, Таджикистан, Туркмения и Китай.

Кыргызстан богат также ресурсами пресных подземных вод, утвержденные запасы которых при непрерывном режиме эксплуатации составляют около 10 млрд. кубометров в год.

Как видно из приведенных цифр, Кыргызстан располагает огромными запасами пресных вод. Все большие и малые реки формируются на территории республики, и нет ни одного водного источника, который бы перетекал к нам из соседних государств.

В Кыргызстане имеется 1070 тысяч орошаемых земель, в перспективе их количество можно увеличить до 2,5 млн. га.

Кыргызстан является высокогорной страной с громадными амплитудами высот и сложным расчлененным рельефом местности, вертикальной климатической зональностью. Горные экосистемы по своей природе неустойчивы и чрезвычайно уязвимы при антропогенном (хозяйственная деятельность человека) воздействии. Все процессы в горах протекают с чрезвычайной активностью, по сравнению с равнинными зонами.

Большинство стихийных катастроф и экологических проблем в Кыргызстане – сели, оползни, обвалы - имеют природный характер, но усиливаются в несколько раз по причине неразумной хозяйственной деятельности в виде распашки склонов гор, бессистемной и с грубыми нарушениями технологии прокладки дорог, безмерное стравливание

пастбищ, вырубка лесов и кустарников, нерациональное водопользование и др.

Имеются серьезные проблемы с предотвращением загрязнения поверхностных и подземных вод, деградации почвенно-растительного покрова пастбищ, водной эрозии пахотных земель, химического загрязнения, засоления, подтопления населенных пунктов и земель.

II. Состояние вопроса

Жогорку Кенешем Кыргызской Республики в 1994 году принят закон “О воде”, в котором имеются статьи экологического характера, направленные на охрану водного фонда и водохозяйственных сооружений.

Совокупность всех водных объектов, занятых ими земель, в том числе отведенных под водоохранные зоны и полосы и сосредоточенных в них водных ресурсов, по законодательству составляют государственный водный фонд.

К водным объектам Кыргызской республики относятся находящиеся на ее территории реки, озера, ледники, снежники, болота, другие поверхностные источники, а также зоны сосредоточения подземных, в том числе лечебно-минеральных и термальных вод. Государственный водный фонд является собственностью государства.

Охрана государственного водного фонда по законодательству заключается в планировании и реализации комплекса мер, направленных на сохранение вод, предотвращение, ограничение и устранение последствий загрязнения и истощения вод.

2.1. К компетенции Жогорку Кенеша Кыргызской республики по закону “О воде” отнесены:

- определение государственной политики в области использования и охраны вод;

- установление правового режима водных объектов и водохозяйственных сооружений, объявленных зонами чрезвычайных ситуаций и зонами экологического бедствия;

- установление чрезвычайного положения или утверждение и отмена акта Президента Кыргызской республики о введении чрезвычайного положения, вызванного экологической ситуацией или экологическим бедствием на водных объектах или их частях.

2.2. К компетенции Правительства Кыргызской Республики отнесены:

- утверждение нормативов водопользования, порядок определения и взимания платы за водопользование, размещение отходов, загрязнение вод и другие виды их вредного воздействия;

- установление режима особого водопользования в зоне чрезвычайного положения;

- принятие решения об организации особо охраняемых территорий на водных объектах и водохозяйственных сооружениях;

- осуществление централизованной координации проектных, изыскательских, научно-исследовательских и конструкторских работ в области регулирования, использования и охраны вод.

2.3. К компетенции специально уполномоченных государственных органов отнесены:

- организация и регулирование использования и охраны вод, разработка концепций и программ использования и охраны водного фонда от загрязнения, засорения и истощения;

- государственный контроль за использованием и охраной водного фонда;

- проведение проектных, изыскательских, научно-исследовательских и конструкторских работ, связанных с использованием и охраной вод.

2.4. К компетенции органов местной государственной власти отнесены:

- обеспечение населения информацией о состоянии водных объектов;

- содействие в осуществлении мероприятий по сохранению и восстановлению водных объектов, предупреждению, ликвидации вредного воздействия вод и загрязнения в результате аварий и стихийных бедствий;

- согласование размещения и ввода в эксплуатацию предприятий, сооружений и технических устройств, влияющих на состояние водных объектов, а также порядка производства работ на водных объектах и прибрежных водоохраных полосах.

По законодательству право на водопользование реализуется выдачей лицензии. В лицензии устанавливается порядок и условия пользования водами на водном объекте в нормативно допустимом объеме, определенного качества и в установленные сроки, а также условия сброса сточных вод.

2.5 Водопользователи обязаны:

- не допускать сброс в водные объекты сточных вод, не соответствующих предъявляемым требованиям;

- обеспечивать соблюдение на водных объектах и водохозяйственных сооружениях минимально допустимого уровня или расхода воды, соответствующих экологическим, рыбоохраным и иным действующим нормам;

- содержать в исправном состоянии водохозяйственные и очистные сооружения, влияющие на состояние вод, улучшать их эксплуатационные качества;

- принимать меры по предотвращению и ликвидации последствий загрязнения водных объектов и водохозяйственных сооружений вследствие аварийного сброса загрязняющих веществ;

- проводить рыбоохранные мероприятия.

2.6. По закону “О воде” пользование водными объектами и водохозяйственными сооружениями для сброса сточных вод может производиться только с разрешения специально уполномоченных государственных органов по согласованию с органами, осуществляющими санитарный надзор, охрану рыбных запасов, и другими заинтересованными органами.

Сброс сточных вод допускается в случаях, если он не приведет к увеличению содержания в водном объекте и водохозяйственном сооружении загрязняющих веществ свыше установленных норм и при условии очистки водопользователями сточных вод до пределов, установленных нормами. В случае нарушения установленных норм сброс сточных вод должен быть ограничен, приостановлен или запрещен вплоть до прекращения деятельности предприятий, организаций, учреждений, цехов, отдельных промышленных установок и производств.

2.7 В целях улучшения использования водных ресурсов и их охраны от истощения и загрязнения по закону “О воде” водопользование в Кыргызской республике является платным. Плата взимается:

- за пользование водными ресурсами в пределах установленных норм;
- за сверхлимитное и нерациональное использование водных ресурсов;
- за услуги, связанные с водозабором, транспортировкой, распределением, очисткой вод и другим мероприятиям;
- за сбросы загрязняющих веществ в водные объекты и водохозяйственные сооружения в пределах установленных лимитов;
- за право пользования водными объектами.

Практически в республике с 1995 года введена плата за услуги райводхозов по подаче воды водопользователям, по остальным позициям плата пока не введена.

2.8. В законе “О воде” предусматриваются экономические меры по обеспечению охраны водных объектов и водохозяйственных сооружений, которые предусматривают:

- возмещение ущерба, причиненного водопользователями водным объектам, водохозяйственным сооружениям и окружающей среде;
- предоставление водопользователям налоговых льгот за внедрение водосберегающих технологий и осуществление других эффективных природоохранных мер;

- увеличение размеров тарифов платы за водопользование в случае превышения водопользователями плановых показателей по объему использования вод;

- создание фондов по охране водных объектов, в том числе международных;

2.9. В законе “О воде” предусматриваются статьи по охране водного фонда и водохозяйственных сооружений:

-водный фонд на территории Кыргызской Республики подлежит охране от загрязнения, засорения и истощения, которые могут причинить вред здоровью населения, а также повлечь за собой уменьшение рыбных запасов, ухудшению условий водоснабжения и другие неблагоприятные явления в следствии изменения физических, химических и биологических свойств вод, снижения их способности к естественному очищению и воспроизводству, нарушения гидрологического и гидрогеологического режима вод.

2.10 Охрана водного фонда включает систему организационных, экономических, правовых и других мер, направленных на предотвращение загрязнения, засорения и истощения вод;

- проектирование, строительство, реконструкция и эксплуатация водохозяйственных сооружений и связанных с ними берегозащитных устройств;

прокладка коллекторов для сбросов промышленных и коммунальных стоков и т.д. осуществляются при условии получения лицензии на право водопользования;

- строительство и эксплуатация водохозяйственных сооружений, в том числе водозаборных скважин и колодцев из подземных источников на землях, принадлежащих юридическим лицам и гражданам, разрешается при наличии лицензии на право водопользования и при условии, что не будет нанесен ущерб соседним земледельцам и водопользователям и нарушен режим водного объекта;

- ответственность за эксплуатацию водохозяйственных сооружений, построенных на водных объектах, находящихся в государственной собственности, несет владелец лицензии на право пользования водным объектом или водной концессией, а также арендатор водного объекта или его части;

- сброс в водные объекты и водохозяйственные сооружения производственных, бытовых и других видов отходов и отбросов запрещается. Сброс сточных вод в водные объекты допускается в случаях, если он не приведет к увеличению содержания загрязняющих веществ свыше установленных норм;

- предприятия, организации, учреждения и граждане обязаны предотвращать загрязнение водных объектов и водохозяйственных сооружений удобрениями и ядохимикатами и не допускать загрязнения и

засорения водных объектов вследствие потерь древесины, химических, нефтяных и иных продуктов, влияющих на качество вод;

- водопользователи обязаны не допускать загрязнения и засорения поверхности водосборов, русел рек, ледяного покрова водоемов и поверхности ледников и снежников производственными, бытовыми и другими отходами, отбросами и выбросами, а также нефтяными и химическими продуктами, удобрениями и ядохимикатами, смыв которых повлечет ухудшение качества поверхностных и подземных вод;

- в целях охраны водных объектов и водохозяйственных сооружений, используемых для питьевого и бытового водоснабжения, лечебных, курортных и оздоровительных целей, на территории Кыргызской Республики устанавливаются округа и зоны санитарной охраны.

Порядок установления округов и зон санитарной охраны определяется Правительством Кыргызской Республики;

- в целях предотвращения загрязнения, засорения и истощения открытых водных объектов решениями органов местной государственной администрации по представлению специально уполномоченных государственных органов устанавливаются береговые зоны санитарной охраны по берегам рек, озер и других водоемов;

- в целях охраны водохозяйственных сооружений и предотвращения аварийных ситуаций на территории Кыргызской Республики вокруг водозаборов, водохранилищ, насосных станций, каналов, очистных сооружений и технических устройств устанавливаются водоохранные зоны (полосы);

- территории водоохранных зон (полос) в соответствии с земельным законодательством Кыргызской Республики относятся к землям водного фонда и передаются в управление специально уполномоченным органам. Предоставление земель водного фонда, отведенных под водоохранные зоны (полосы) для иных целей и нужд, без согласия со специально уполномоченными государственными органами не допускается;

- в целях поддержания оптимального водного режима рек, озер, водохранилищ, подземных вод, для предупреждения водной эрозии почв, заиления водоемов, ухудшения условий обитания водной флоры и фауны, уменьшения колебаний водного стока и других случаев вредного воздействия вод устанавливаются водоохранные зоны лесов, а также проводятся лесомелиоративные, противоэрозийные, гидротехнические и другие мероприятия в порядке, предусмотримом законодательством Кыргызской Республики;

- при проведении буровых и других горных работ, связанных с поисками, разведкой и эксплуатацией полезных ископаемых, юридические лица и граждане, проводящие горные работы, обязаны принимать меры по охране подземных вод, оборудовать самоизливающиеся и разведочные

скважины регулирующими устройствами и средствами контроля, немедленно сообщать в специально уполномоченные государственные органы о случаях вскрытия подземных водоносных горизонтов. Предприятия, организации, учреждения и граждане, осуществляющие строительство и эксплуатацию самоизливающихся и разведочных скважин, в случае прекращения пользования скважинами, временного отсутствия потребности в воде или неподготовленности скважин к эксплуатации, должны обеспечивать их консервацию, а в случае необходимости - ликвидацию в установленном порядке;

- при строительстве и вводе в эксплуатацию новых и реконструируемых предприятий и сооружений, внедрении новых технологических процессов, влияющих на состояние вод на водных объектах и водохозяйственных сооружениях, должна проводиться Государственная экологическая экспертиза. При проведении

Государственной экологической экспертизы должны быть обеспечены контроль мероприятий по учету забора и сброса вод, охране вод от загрязнения, засорения и истощения, предупреждению вредного воздействия вод, хозяйственной деятельности на экологическое состояние водного объекта и окружающей среды. Без заключения

Государственной экологической экспертизы финансирование строительных работ на водных объектах запрещается;

- государственный контроль и учет использования и охраны вод осуществляется специально уполномоченными государственными органами в соответствии с Положением о государственном учете и контроле использования вод, утверждаемым Правительством Кыргызской Республики;

- составной частью государственной системы контроля и учета вод на территории Кыргызской Республики является мониторинг водных объектов, представляющий собой систему наблюдений за состоянием вод для своевременного выявления изменений, их оценки, предупреждения и устранения негативных процессов.

2.11 Государственные органы привлекают к дисциплинарной, административной, гражданской и уголовной ответственности юридических и физических лиц при:

- нарушении нормативно-технических, санитарно-гигиенических и метрологических требований к порядку осуществления контроля и учета использования вод;

- отказе от представления своевременной и достоверной информации или представления искаженной информации о состоянии и использовании водных ресурсов;

- неудовлетворительной работе очистных сооружений, сверхнормативном сбросе загрязняющих веществ в водные объекты;

- вводе в эксплуатацию предприятий, сооружений и устройств без

- очистных сооружений;
- нарушении хозяйственного режима на водных объектах и водохозяйственных сооружениях, вызывающего их загрязнение, водную эрозию земель и другие вредные явления;
 - нарушении норм и санитарных требований при эксплуатации водозаборных и поглощающих скважин и колодцев, влекущих загрязнение подземных вод;
 - сбросе загрязненных сточных вод в подземные водоносные горизонты;
 - неприятию своевременных и достаточных мер по ликвидации последствий экологических катастроф и иных последствий вредного воздействия вод.

2.12. Кыргызская Республика на основе норм международного права и межгосударственных отношений, осуществляет:

- предотвращение, ограничение и сокращение сброса загрязняющих веществ в пограничные воды путем применения малоотходных и безотходных технологий;
- установление критериев качества воды;
- определение предельных норм сбросов сточных вод;
- разработку и согласование программ мониторинга состояния трансграничных и пограничных водных объектов;
- разработку и согласование мероприятий по совместной эксплуатации пограничных водных объектов и водохозяйственных сооружений;
- учреждение, при необходимости, совместных органов по контролю за выполнением межгосударственных соглашений в области водных отношений;
- обмен информацией, оперативное оповещение, взаимную помощь при совместной эксплуатации водных объектов и водохозяйственных сооружений;
- установление общей и компенсационной ответственности за ущерб, нанесенный в результате воздействия на пограничные водные объекты;
- арбитражный процесс по решению водных споров.

2.13 Отношения, связанные с использованием и охраной вод, регулируются Законом “О воде”, другим законодательством Кыргызской Республики, а также положениями международных договоров, участником которых является Кыргызская Республика.

Если международными договорами установлены иные правила, чем те, которые содержатся в законодательстве Кыргызской Республики, применяются положения международного договора.

2.14 Экономический механизм водных отношений Кыргызской Республики с другими государствами, устанавливаемый на основании норм международного права и межгосударственных соглашений предусматривает:

- возмещение ущерба, причиненного виновной стороной интересам юридических и физических лиц, в том числе иностранных лиц без гражданства;

- возмещение ущерба, причиненного виновной стороной водным объектам и водохозяйственным сооружениям;

- компенсацию затрат, связанных с забором из водных объектов, регулированием, транспортировкой, очисткой и иными водохозяйственными мероприятиями, в случае регулирования водных ресурсов с использованием водохозяйственных сооружений других государств;

- компенсацию односторонних затрат одного из государств, связанных с охраной вод, регулированием стока и иными водохозяйственными мероприятиями на трансграничных и пограничных водных объектах, используемых двумя и более государствами;

Иностранные юридические и физические лица и лица без гражданства обязаны на территории Кыргызской Республики соблюдать требования Закона “О воде” и иных законодательных актов Кыргызской Республики, и несут ответственность за их нарушение в установленном порядке.

2.15 Президент Кыргызской республики в 1997 году подписал Указ “Об основах политики Кыргызской республики в области использования водных ресурсов рек, формирующихся в Кыргызстане и вытекающих на территории сопредельных государств”. В этом документе определена государственная политика в области использования рек, формирующихся в Кыргызстане и вытекающих за её пределы.

При проведении межгосударственных переговоров по вопросам охраны водных ресурсов согласно Указа должны исходить из следующего:

- одним из основополагающих положений, подлежащих отражению в международном договоре, должно быть взаимное обязательство сторон контролировать, предотвращать и уменьшать загрязнение реки, которое может нанести вред окружающей среде, здоровью или безопасности людей;

- Кыргызская республика придает важное значение сотрудничеству сопредельных государств в решении вопросов изучения, учета, охраны и рационального использования водных ресурсов рек. Для этого могут учреждаться совместные комиссии или другие органы как постоянного, так и временного характера.

Этим же Указом поручено правительству Кыргызской Республики:

- приступить к подготовке межгосударственных (межправительственных) договоров и организации переговорного процесса с соответствующими сопредельными государствами по проблемам использования и охраны рек;

- разработать и внести на рассмотрение Жогорку Кенеша Кыргызской Республики предложения об изменениях и дополнениях к закону Кыргызской Республики “О воде”.

III. Аналитическая оценка складывающейся ситуации в регионе

3.1. По данным Министерства охраны окружающей среды, в республике остро стоит проблема предотвращения загрязнения подземных вод, особенно в бассейне реки Чу и в бассейне реки Сыр-Дарья в Ошской, Джалал-Абадской и Баткенской областях. Основной причиной загрязнения подземных водоисточников является отсутствие полноценных зон санитарной охраны водозаборов или несоблюдение режима хозяйственной деятельности в этих зонах

Из существующих в республике 380 комплексов очистных сооружений нормативную очистку обеспечивают лишь 60%. Многие из них устарели, не отвечают современным требованиям, находятся в запущенном состоянии, имеют место грубые нарушения правил их эксплуатации.

Так, свыше 700 тысяч жителей городов и сел в настоящее время вынуждены использовать воду из рек и каналов, часто не соответствующую санитарно-гигиеническим требованиям. Особенно неблагоприятно обстоит дело в Ошской, Джалал-Абадской областях, где соответственно 47 и 50 % сельских населенных пунктов не имеют систем централизованного водоснабжения.

Существующие сети и сооружения систем водообеспечения и ирригации находятся на крайне низком уровне эксплуатации и более 70% из них нуждаются в срочной реконструкции и перевооружения. Следствием этого являются значительные потери чистой воды при ее транспортировке потребителям (более 1,8 млн. кубометров в год, или 20-26 % от общего забора воды из природных объектов), ухудшение качества питьевой воды, появление вспышек инфекционных заболеваний.

Централизованные системы канализации с очистными сооружениями имеют только 56 % от общего числа городов, поселков городского типа и райцентров.

3.2. В Чуйской области 86 % водопроводов не отвечают санитарным требованиям, в аналогичном состоянии содержатся водопроводы в Таласской области, качество воды из которых в 70 пробах из 100 не соответствуют требованиям ГОСТА по бактериологическим показателям.

В результате неудовлетворительной эксплуатации систем централизованного водоснабжения ухудшилось качество питьевой воды, нарушается режим подачи ее потребителям, что является причиной роста заболеваемости населения острыми кишечными инфекциями и

возникновения вспышек брюшного тифа и дизентерии в отдельных районах.

3.3 В области землепользования более острыми и масштабными экологическими проблемами являются: деградация почвенно-растительного покрова пастбищ, эрозия земель, химическое загрязнение, засоление и подтопление поселков и земель.

Данные Госземкадастра.

Общая земельная площадь в использовании	-19638,8 тыс. га
В том числе орошаемых	- 1066,6
Сельхозугодия	- 10431,3 тыс. га (53,1% от всех земель)
В том числе орошаемых	- 856,0
Пашня	- 1306,7 тыс. га
В том числе орошаемая	- 843,4

3.4. Таким образом, из 19 млн. 639 тыс. га пригодных к использованию сельскохозяйственных угодий, около 65 % в той или иной степени деградировано, а в некоторых районах республики этот процент ещё выше.

Тем не менее, в республике продолжается порочная практика отвода сельскохозяйственных угодий, и даже орошаемой пашни, на несельскохозяйственные нужды, что приводит к обострению продовольственной проблемы и снижению обеспечения перерабатывающей промышленности сырьем.

IV. Проблемы и пути их решения

Принимая во внимание сложную экологическую ситуацию в республике. Правительство Кыргызстана совместно с Всемирным Банком разработало и утвердило национальный план действий по охране окружающей среды (НПДОС).

В НПДОС определено пять основных проблем:

1. Нерациональное управление водными ресурсами и их загрязнение;
2. Деградация земель;
3. Чрезмерная эксплуатация лесных ресурсов;
4. Угроза биологическому разнообразию;
5. Неэффективная, экологически грязная практика горнодобывающей и перерабатывающей промышленности.

В НПДОС предложены следующие приоритетные мероприятия:

1. Поддержка систем водоснабжения, ирригации и санитарной очистки, совершенствование структуры управления водными ресурсами;

2. Обучение фермеров специальным приемам по технике охраны почв, внедрение кредитной программы для сельского и лесного хозяйства;
3. Поддержка существующей структуры заповедников и национальных парков, расширение сети особо охраняемых природных территорий;
4. Разработка национальной стратегии сохранения биологического разнообразия и развитие экологического туризма;
5. Сокращение выбросов теплоэлектростанций, недопущение загрязнения почвы ураном, ртутью и другими тяжелыми металлами;
6. Соответствующее обслуживание, использование и ремонт очистных сооружений;
7. Обезвреживание и надежное захоронение отходов горнодобывающей и перерабатывающей промышленности.

Министерство охраны окружающей среды разработало Концепцию экологической безопасности Кыргызстана, которая была одобрена Советом безопасности в 1997 году. По итогам обсуждения Концепции Совет безопасности принял соответствующее решение, по которому все субъекты государственной власти должны принять необходимые меры по обеспечению экологической безопасности государства.

На основании решения Совета безопасности был разработан проект Государственной программы охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов до 2005 года, которая предполагает достижение экологической безопасности Кыргызстана путем проведения ряда мероприятий по следующим основным направлениям:

- законодательное, нормативно – правовое обеспечение и организационные меры;
- атмосфера;
- водные ресурсы;
- земельные ресурсы;
- биоразнообразие;
- экологический мониторинг;
- экология человека;
- международные отношения.

В рамках каждого направления предусматриваются конкретные меры по решению проблемных задач с разбивкой их на краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные.

V. Прогноз развития. Вопросы, подлежащие уточнению и взаимные варианты решений.

Как уже говорилось, Кыргызская Республика является зоной формирования стока рек, водные ресурсы которых используются всеми государствами Центрально-Азиатского региона. Вопросы экологии, сохранения природных количественных и качественных характеристик стока рек Кыргызской республики, бесспорно, имеют значение для всех государств, использующих водные ресурсы, формирующиеся в Кыргызстане.

Все государства заинтересованы в сохранении природного равновесия в зоне формирования стока, поэтому эти вопросы должны рассматриваться и решаться как на национальном, так и региональном уровнях. Я попытаюсь в порядке обсуждения поставить некоторые вопросы, которые имеют и будут иметь значение для стабилизации экологической обстановки.

1. Ученые Кыргызстана высказывают опасения о имеющейся тенденции по сокращению запасов воды, сосредоточенных в ледниках Кыргызстана. Эти исследования необходимо продолжить и установить причину этих явлений для долголетнего прогнозирования возможного изменения стока рек.

2. Из за антропогенных факторов (хозяйственной деятельности человека) в зоне формирования стока, вырубки лесов, чрезмерного стравливания пастбищ, усиливается процесс водной и ветровой эрозии, что влечет за собой истощение водных ресурсов и увеличения мощности селевых потоков. Эти вопросы могут решаться путем установления строгих зон санитарной охраны, создания заповедных зон и других мероприятий, которые подлежат специальной разработке.

3. На экологическую обстановку оказывают влияние построенные водохозяйственные сооружения. Например, после строительства Андиганского водохранилища на территории Кыргызской республики ухудшилась экологическая обстановка на землях выше водохранилища из-за чрезмерного поднятия уровня грунтовых вод, а ущерба от этого несет Кыргызстан.

В Чуйской долине вода по каналам Кыргызстана транспортируется на протяжении более 200 км в Казахстан, а ущерба от поднятия уровня грунтовых вод от доли воды Казахстана несет Кыргызстан.

Ежегодные ущербы Кыргызстана от затопления земель водохранилищами и каналами общего пользования никем не компенсируются и относятся за счет Кыргызской республики.

4. Кыргызская республика пока в одностороннем порядке несет все расходы, связанные с формированием и экологическим управлением

водными ресурсами, а используют водные ресурсы все страны Ц. А. региона.

К общим затратам, не считая комплекса затрат на содержание и эксплуатацию водохозяйственных сооружений общего пользования, можно отнести и затраты, связанные с постоянным гидрометеорологическим, санитарным и экологическим выполнением работ, наблюдением за выпадением осадков, накоплением снежных и ледниковых запасов, сработкой ледников, образованием завальных озер, создающих угрозу опасных стихийных бедствий.

Кроме того, требуют специальной разработки важные для всего региона вопросы по сохранению водных ресурсов от истощения и загрязнения в зоне формирования стока (лесоразведение, установление зон строгой санитарной охраны, создание заповедных зон и др.), вопросы борьбы с паводками и селевыми явлениями, засолением, затоплением и подтоплением земель и населенных пунктов из-за антропогенного воздействия.

VI. Международный опыт в области окружающей среды в отношении трансграничных водотоков.

1. Во многих странах мира в последние полвека наблюдается обострение противоречий между государствами из-за трансграничных проблем с водными ресурсами, в частности из-за нехватки воды в засушливых и полузасушливых регионах. Проблемы сокращения водного потока и загрязнения водной среды в результате хозяйственной деятельности человека нередко становятся причиной споров между странами, расположенными в верхнем и нижнем течении реки.

Возникающие в ряде случаев споры из-за водных ресурсов подняли этот вопрос до уровня международной политики.

Ухудшение состояния природных водотоков обусловило необходимость разработки международных правовых документов по вопросам, касающимся предотвращения связанных с водой конфликтов и устойчивого использования пресных вод.

На протяжении многих лет ЕЭК ООН (Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций) осуществляет сотрудничество по водным проблемам, разрабатывает рекомендации, руководящие принципы и своды практических норм с целью предотвращения конфликтов и обеспечения разумного и справедливого использования трансграничных вод. В 1990-1995 годы число членов ЕЭК ООН увеличилось с 34 до 55 стран.

2. Конвенция ЕЭК ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер была подписана 25 странами в Хельсинки в 1992 году и вступила в силу 6 октября 1996 года.

Цели Конвенции:

- охрана трансграничных вод (включая поверхностные и подземные воды) путем предотвращения, ограничения и сокращения загрязнения;
- экологически обоснованное и рациональное управление трансграничными водами;
- разумное и справедливое использование трансграничных вод;
- сохранение и восстановление экосистем.

С этой целью Стороны обязуются принимать меры для предотвращения, ограничения и сокращения загрязнения, насколько это возможно, в источнике загрязнения. Это относится как к точечным, так и к диффузным источникам.

Расходы, связанные с мерами по предотвращению, ограничению и сокращению загрязнения, покрываются загрязнителем (принцип “загрязнитель платит”). Необходимо таким образом управлять водными ресурсами, чтобы потребности нынешнего поколения удовлетворялись без ущерба для возможности будущих поколений удовлетворять свои потребности.

Положения, касающиеся Сторон.

Основное обязательство Сторон заключается в разработке, утверждении, осуществлении соответствующих правовых, административных, экономических, финансовых и технических мер и достижении их совместимости в отношении ряда вопросов, включая:

- применение малоотходных и безотходных технологий;
- введение предельных норм для сброса сточных вод и выдачи разрешений на сброс сточных вод;
- применение, по крайней мере, биологической очистки в отношении коммунально-бытовых сточных вод;
- применение наилучшей имеющейся технологии и наилучшей имеющейся практики с целью сокращения поступления биогенных веществ из промышленных и диффузных источников;
- применения оценки воздействия на окружающую среду;
- содействие устойчивому управлению водными ресурсами, включая применение экосистемного подхода;
- разработка планов действий в чрезвычайных ситуациях и сведение к минимуму опасности аварийного загрязнения;
- мониторинг состояния трансграничного загрязнения вод;
- исследования и разработки по эффективным способам предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия;

Главным и ключевым обязательством Сторон, граничащих с одними и теми же трансграничными водами, является заключение двухсторонних, многосторонних или других договоренностей на основе равенства и взаимности, для определения своих взаимоотношений и поведения в

области предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия. Такие договоренности предусматривают учреждение совместных органов, занимающихся четко установленными районами водосбора, в число задач которых входит:

- сбор и оценка сведений по источникам загрязнения и составление их реестра;
 - выработка программ их совместного мониторинга;
 - выработка предельных норм для сброса сточных вод и оценка эффективности программ по борьбе с загрязнением;
 - разработка единых целевых показателей качества воды;
 - разработка программ согласованных действий по снижению нагрузки загрязнения;
 - установление процедур оповещения и сигнализации;
 - обмен информацией в отношении существующих и планируемых видов использования вод в отношении наилучшей имеющейся технологии;
- Стороны должны обеспечивать представление общественности следующей информации:
- целевые показатели качества воды;
 - выдаваемые разрешения и условия, подлежащие соблюдению;
 - результаты взятия проб воды и стоков, осуществляемого с целью мониторинга, оценки, а также результаты проверки соблюдения целевых показателей качества воды или условий, содержащихся в разрешениях.

Хельсинская декларация 1997 года

Первое совещание Сторон Конвенции, проходившее в Хельсинки 2-4 июля 1997 года, приняло Хельсинскую декларацию. Основные положения этой декларации следующие:

- встречающиеся проблемы не сводятся исключительно к трансграничным водам; их следует рассматривать в контексте комплексного управления водными ресурсами;
- сотрудничество будет сосредоточено на пяти программных направлениях плана работы на 1997- 2000годы (см. ниже);
- будет осуществляться тесное сотрудничество на всех уровнях- региональном, субрегиональном, национальном, районном и местном- и вся соответствующая деятельность будет передаваться на самый низкий приемлемый уровень;
- все члены ЕЭК призываются к ратификации Конвенции и к ратификации под ее эгидой соответствующих конвенций и соглашений, таких, как Конвенция о сотрудничестве в целях защиты и устойчивого использования реки Дунай;
- исполнительные органы соответствующих конвенций, организаций, учреждений приглашаются к сотрудничеству с тем, чтобы

обе стороны могли использовать опыт друг друга на взаимовыгодной основе;

- важнейшее значение для осуществления и дальнейшей разработки Конвенции имеет широкое участие общественности;

- одна из целей заключается в подготовке совместно с ЕРБ- ВОЗ международного документа по решению проблемы болезней, связанных с потреблением воды;

- стороны призывают страны с переходной экономикой к подготовке и осуществлению совместных проектов по развитию людских ресурсов и созданию организационного потенциала для решения существующих водохозяйственных проблем и предупреждения возникновения в будущем споров по вопросам водных ресурсов. Они оказывают поддержку программе региональных консультативных услуг в вопросах подготовки и осуществления такой совместной деятельности. Они призывают финансовые учреждения и механизмы финансирования уделить приоритетное внимание таким совместным инициативам.

План работы на 1997- 2000годы

На первом совещании Сторон Конвенции был также принят план работы на 1997- 2000 годы, основные направления которого излагаются ниже:

Программное направление 1: Совместные органы

- проведение серии семинаров по оказанию помощи странам в учреждении совместных комиссий по рекам и озерам;

- создание реестра соглашений по трансграничным водам.

Программное направление 2: Помощь странам с переходной экономикой

- экспериментальная программа по мониторингу;

- консультативная служба по правовым документам;

- укрепление возможностей Сторон по соблюдению обязательств по конвенции;

- обмен опытом по осуществлению Конвенции

Программное направление 3: Интегрированная система управления водными и смежными экосистемами

- обзор национальной политики и стратегий по защите и использованию трансграничных водотоков;

- перспективы на период после 2000года;

- осуществление, мониторинг и обеспечение соблюдения;

- конференция по рациональному использованию трансграничных водотоков в Европе;

- управление подземными водными ресурсами: помощь странам в разработке всесторонней политики защиты подземных водных ресурсов;

- мониторинг и оценка трансграничных подземных водных ресурсов и рек;
- Экспериментальная программа по мониторингу;
- обеспечение и контроль за качеством в лабораториях и аккредитация.

Программное направление 4: Наземный контроль за загрязнением

- наземный контроль за загрязнением в зоне рыболовства на трансграничных озерах;
- лучшая сельскохозяйственная практика.

Программное направление 5: Водоснабжение и здоровье человека

- профилактика связанных с водой заболеваний, борьба с ними и сокращение их количества.

Региональные консультационные услуги ЕЭК

ЕЭК (европейская экономическая комиссия) разработала и осуществляет региональную программу консультационных услуг (РПКУ)

Её деятельность определяется потребностями и осуществляется при непосредственных консультациях с органами, определяющими национальную политику.

Природоохранная деятельность РПКУ сосредоточена на следующих направлениях:

- рациональное использование и охрана водных ресурсов;
- предупреждение промышленных аварий и реагирование на них;
- более чистое промышленное и сельскохозяйственное производство
- оценка воздействия на окружающую среду;
- обзор деятельности по охране окружающей среды.

Об управлении трансграничными водотоками в Европе.

Согласно серии публикаций Всемирного Банка по экологическим проблемам в Европе и Северной Америке действует около 150 двухсторонних и многосторонних международных соглашений о защите и использовании трансграничных водотоков. Однако не все трансграничные водотоки Европы охвачены этими соглашениями, а некоторые из этих соглашений устарели. На основании полученного опыта выработки этих соглашений и их осуществления делаются следующие выводы:

- для решения существующих проблем необходима общая воля:

Если по обе стороны границ нет достаточной политической воли к разрешению существующих проблем, и если проблемы водотоков заслонены другими политическими проблемами, то очень сложно выработать и осуществить соглашения о водотоках.

- должна быть уверенность в том, что все стороны желают и способны предпринять действия в соответствии с нижеследующим:

принципы добрососедства, взаимности, не дискриминации и добросовестности составляют основу сотрудничества. Однако доброй воли не достаточно: странам следует развить необходимые навыки в финансировании, управлении и ведении переговоров, а это требует времени.

- партнерские действия:

когда это возможно, командно-контрольные подходы необходимо заменить на партнерское взаимодействие всех заинтересованных сторон. Это требует новой культуры в трансграничных отношениях по вопросам окружающей среды, для чего необходимо открыть процессы сотрудничества для всех основных заинтересованных сторон- партнеров: правительств, местных органов власти, деловых кругов, промышленности, банковских учреждений, неправительственных организаций и широкой общественности.

- определение среднесрочных и долгосрочных целей:

Необходима договоренность правительств Стран о применении экосистемного подхода в управлении трансграничными водотоками. Для того, чтобы успешно применять этот принцип, необходимо совместно согласовывать среднесрочные и долгосрочные цели.

- гибкость в работе с новыми возникающими проблемами:

Страны в настоящее время столкнулись с определенными проблемами, которые игнорировались или недооценивались в последние десятилетия, такие как экологические последствия наводнений, вспышки заболеваний, передаваемых с водой, промышленные аварии.

VII. Элементы юридической стратегии управления международными водотоками в бассейне Аральского моря.

Вы все хорошо знаете, что случилось с Аральским морем. Аральское море явилось жертвой действий советских плановых органов, которые в 60–е годы решили добиться самообеспечения страны хлопком и обеспечить занятость быстро растущему населению. Были получены огромные приросты новых орошаемых земель, в основном, в Узбекистане и Казахстане. Вода для орошения была взята из рек Сыр- Дарья и Аму- Дарья, впадающих в море. Аральское море биологически почти мертво и быстро уменьшается в размере, ранее плодородная земля истощается, централизованной системы планирования из Москвы больше не существует, а возможности возникновения конфликтов весьма велики. При получении независимости 5 центрально-азиатских республик признали необходимость в принятии соответствующих мер. По просьбе республик ПРООН, Всемирный Банк, Европейский Союз и другие международные

организации по оказанию помощи предоставили поддержку этим пяти странам в разработке вариантов долгосрочного решения проблемы.

В результате этой работы в 1994 году пять центрально-азиатских республик приняли Программу бассейна Аральского моря, которая включает мероприятия по разработке стратегий устойчивого использования водных и связанных с ними земельных ресурсов, совершенствованию информационной базы, смягчению последствий деградации окружающей среды, улучшению условий в верхних водосборных бассейнах и в районах, прилегающих к морю.

Указанная программа имеет четыре долгосрочные цели:

1. Стабилизация среды бассейна Аральского моря.
2. Оказание помощи населению в зоне бедствий Приаралья.
3. Совершенствование управления международными водами бассейна
4. Создание в региональных ведомствах потенциала по планированию и управлению этими программами.

Надо признать, что международное право является одним из средств достижения целей Программы бассейна Аральского моря.

Само по себе международное право не дает решений конкретных конфликтов, связанных с водопользованием и экологическими последствиями, вместе с тем без международного права невозможно найти ответы на указанные проблемы.

Эти проблемы должны рассматриваться с учетом экономических изменений, произошедших в странах региона после приобретения ими независимости.

Надо учитывать, что до 1992 года пять стран региона рассматривались в составе СССР как единый сельскохозяйственный регион, а не пропорциональное развитие орошаемого земледелия по республикам компенсировалось централизованно советскими плановыми органами в виде поставок угля, газа, горюче-смазочных материалов, продуктами питания и т. д.

Страны ЦАЭС 17 марта 1998 года заключили соглашение о сотрудничестве в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов.

Анализ упомянутого Соглашения приводит к выводу о существовании различных факторов, сдерживающих успешное исполнение положений и статей. К таким факторам можно отнести:

- принцип неотъемлемого суверенитета над природными ресурсами, который предусматривает, что каждое государство располагает суверенным правом свободно распоряжаться собственными ресурсами в соответствии со своим законодательством, политикой в области

окружающей среды и обязывает другие государства уважать это право. Использование данного принципа было отмечено в Заявлении Глав трех государств на встрече в Бишкеке 6 мая 1996 года;

- принцип охраны окружающей среды и гармоничного использования природных ресурсов, в соответствии с которым государства обязаны сотрудничать на равноправной взаимовыгодной основе в вопросах охраны окружающей среды;

- принцип не причинения ущерба окружающей среде за пределами юрисдикции государства.

С 1995 года Европейским Союзом осуществляется оказание технической и финансовой помощи процессу разработки соглашений о совместном использовании водных ресурсов. Работа осуществляется в рамках программы “WARMAP” – совершенствование управления водными и земельными ресурсами стран ЦАР, включая создание единой информационной системы, юридической основы соглашений, системы пилотных проектов и оценки путей повышения продуктивности земель. В результате многолетней работы были разработаны многочисленные версии двух проектов Соглашений:

“Соглашение об укреплении организационной структуры управления, охраны и развития трансграничных водных ресурсов в бассейне Аральского моря” и

“Соглашение о формировании и функционировании национальной, бассейновой и региональной баз данных комплексного использования и охраны водных ресурсов бассейна Аральского моря”.

Однако, доведение их до состояния полного консенсуса по всем позициям, предлагаемыми этими соглашениями представляется проблематичным, учитывая многочисленные замечания, а также отсутствие региональной водной стратегии, основанной на национальных стратегиях, в которых должны были быть определены основные принципы водных отношений между странами региона в постсоветский период, тем более что необходимость определения основных принципов межгосударственных водных отношений была неоднократно подтверждена Главами государств ЦАР.

В Нукусской декларации, принятой в сентябре 1995 года, главы государств Центральной Азии заявили о своей готовности провести переговоры с целью заключения Конвенции об устойчивом развитии бассейна Аральского моря, основной частью которой было бы решение трансграничных экологических проблем, связанных с водными ресурсами, содействие установлению и укреплению правовой базы водопользования.

Они вновь заявили об этом решении в феврале 1997 года, отметив, что они надеются на соответствующую помощь со стороны ПРООН и ЮНЕП. Этот документ должен был содействовать укреплению

правовой основы водопользования, а его реализации должно способствовать выделение финансовых средств на достижение этих целей.

Другим путем решения проблем водопользования в регионе, устойчивого управления водами совместного пользования, могло бы быть, по мнениям некоторых специалистов Казахстана и Таджикистана, присоединение к международным Конвенциям по водным ресурсам.

В ноябре 1999 года в г. Алма-Ата состоялся региональный семинар по правовым инструментам управления трансграничными водными ресурсами, организованный ОБСЕ и ЮСАИД. В семинаре приняли участие официальные представители государств Центральной Азии, ЮСАИД, ОБСЕ, международные консультанты и эксперты из ряда государств. На семинаре были рассмотрены и обсуждены принципы и положения следующих международных правовых документов:

- Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Экономическая комиссия ООН для Европы, 1992 г.) и Протокол по проблемам воды и здоровья к Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 года ООН, 1999 г.);

- Конвенция о праве несудоходных видов использования международных водотоков (Генеральная Ассамблея ООН, 1997 г.).

- Целью рассмотрения на семинаре упомянутых международных документов было изучение возможности одновременного присоединения стран Центрально-азиатского региона к этим Конвенциям. По результатам рассмотрения позиции республик ЦАР к вопросу присоединения к Конвенциям были различны, при этом было высказано предложение не рассматривать этот вопрос на данном этапе в виду не готовности ряда республик к вопросу присоединения к Конвенциям ООН.

- Было высказано предложение доработать первый вариант проекта, обсудить и принять вышеупомянутую Конвенцию об устойчивом развитии бассейна Аральского моря, в котором нашли бы отражение основные принципы водных отношений стран с учетом географических, климатических, исторических, социальных, экономических, этнических и технических факторов и особенностей стран Центрально-азиатского региона.

- Было предложено в качестве первых шагов на пути межрегионального сотрудничества до принятия Конвенции об устойчивом развитии бассейна Аральского моря, разработка и принятие Конвенции о сотрудничестве в целях защиты и устойчивого развития реки Сырдарья с помощью и, возможно в рамках, ЭСКАТО ООН (Экономическая и социальная комиссия ООН по Азии и Тихоокеанскому региону).

VII. Выводы и рекомендации.

1. Хельсинская конвенция 1992 года по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер и Конвенция Генеральной Ассамблеи ООН о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 года свидетельствуют о признании международными сообществами важности международных правовых норм для укрепления сотрудничества и урегулированию конфликтов.

Хотя некоторые страны, в том числе и Кыргызская республика, в настоящее время не присоединились к Конвенциям, тем не менее, заложенные в них идеи будут, вероятно, использованы при регулировании водных отношений между ЦАР.

В этом плане должны рассматриваться вопросы необходимости заключения двухсторонних, или многосторонних соглашений, в которых должны быть найдены пути урегулирования споров по международным водотокам.

В соглашениях должны быть найдены пути урегулирования споров, которые могут включать:

- принципы сотрудничества для решения проблем количества и качества вод;
- принципы совместного использования водных ресурсов;
- механизмы сотрудничества;
- экологические обязательства сторон;
- организационные структуры для регулирования использования водных ресурсов

2. С целью недопущения конфликтов в отношении водопользования необходимо разработать надлежащие юридические документы для решения проблем, связанных с недостатком водных ресурсов и решением вопросов улучшения экологической обстановки в регионе.

3. Существующее законодательство на национальном уровне в части экологии и в том числе, по водным ресурсам, не дает возможности создать систему, позволяющую обеспечить экологическую безопасность.

Многие статьи закона “О воде” и соответствующих подзаконных актов носят декларативный характер, так как механизмы их осуществления отсутствуют. Существующее законодательство и нормативно правовое обеспечение должно быть пересмотрено.

4. Вопросы экологического характера, связанные с сохранением, возобновлением водных ресурсов, их истощением и охраной, а также компенсация ежегодных убытков от паводковых вод, затопления и подтопления земель в зоне формирования стока, должны решаться с участием всех заинтересованных стран на экономической основе.

5. Взаимоотношения стран по экологическим вопросам должны решаться на основе двухсторонних или многосторонних соглашений. Вопросы качества и количества воды должны рассматриваться совместно. При планировании участия государств в выполнении согласованных мероприятий должны учитываться их доли получаемой воды.

6. Подготовка и принятие взаимоприемлемых для ЦАР соглашений по экологическим аспектам водных отношений зависит от многих факторов объективного и субъективного характера, которые создают серьезные трудности в решении экологических проблем региона.

Для продвижения идей по решению вопросов на региональном уровне, связанных с улучшением экологической обстановки, целесообразно:

- разработать национальные стратегии и на их основе региональную стратегию использования и охраны водных ресурсов в регионе

- разрабатывать региональные проекты правовых актов с учетом международного опыта, национальных и региональных стратегий по улучшению использования и охране водных ресурсов.

- в региональной стратегии должны быть определены основные принципы водных отношений между странами региона

- при разработке региональной стратегии учитывать исторические факторы, которые привели к ухудшению экологической обстановки в регионе, снижению поступления воды в Аральское море

- придерживаться принципов:

- неотъемлемого суверенитета над природными ресурсами, который предусматривает, что каждое государство располагает суверенным правом свободно распоряжаться собственными ресурсами в соответствии со своим законодательством, политикой в области охраны окружающей среды и обязывает государства уважать это право;

- охраны окружающей среды и гармоничного использования природных ресурсов, в соответствии с которыми государства обязаны сотрудничать на равноправной и взаимовыгодной основе в вопросах охраны окружающей среды.

VII. Список используемой литературы

- Конституция Кыргызской Республики,
Закон “О воде- 1994г”,
Указ Президента Кыргызской республики от 6 октября 1997 года,
книга Усубалиева Т. У. “Вода дороже злата”,
доклад Министра охраны окружающей среды Алыкулова Т. М “О
долгосрочной экологической политике- 2000г”,
заседания МКВК
Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и
международных озер - 17 марта 1992г,
Международные водотоки - серия публикаций по водным проблемам
– 2000 год.
Соглашения между ЦАР за период с1994 по 1999 год.