

Основные вопросы национального и трансграничного водопользования в связи с потенциальным маловодьем в Узбекистане

Вопросы лекции:

1. Основные понятия тематики лекции и их определения (с краткими комментариями)
2. Поверхностные водные ресурсы Узбекистана
3. Водопользование в Узбекистане (национальное водопользование)
4. Международное водное право и межгосударственное (трансграничное) водопользование в бассейне Аральского моря (БАМ):
 - Политическая воля
 - Соглашения между государствами Центральной Азии по водным ресурсам
 - Конвенции 1992 г. (Хельсинки) и 1997 г. (Нью-Йорк)
 - Основные нарушения норм международного права в БАМ
 - Маловодье и межгосударственное вододелиние (примеры нарушений межгосударственных договоренностей)
5. Интегрированное управление водными ресурсами (ИУВР) как путь решения основных проблем национального и трансграничного водопользования:

Основные понятия и их определения (с краткими комментариями)

- 1) Водные ресурсы – доступные запасы поверхностных и подземных вод, находящиеся в водных объектах определенной территории, которые используются или могут быть использованы.

Большая часть запасов пресной воды сосредоточена в многолетних льдах и снегах Антарктиды и Гренландии, а также в глубоких подземных водоносных горизонтах. Главными источниками воды, потребляемой человеком, являются озера, реки, почвенная влага и неглубоко залегающие подземные воды.

По данным UNEP (United Nations Environment Program - Программа ООН по окружающей среде), общий объем водных ресурсов на Земле составляет примерно 1400 млн. км³, из которых 2,5 % (около 35 млн. км³) приходится на пресную воду.

Эксплуатационная часть используемых пресных вод составляет около 200 тыс. км³, или менее 1 % общих запасов пресной воды и лишь 0,01 % всех водных запасов на Земле.

Аналогичные оценки дает Всемирная Метеорологическая Организация (ВМО)/ЮНЕСКО: 97,5 % водных ресурсов Земли - соленые, 2,5% - пресные.

Из пресных вод 2,24 % недоступны или труднодоступны (полярные льды, ледники, глубокие подземные воды). При этом только 0,26 % общего объема мировых вод являются доступными пресными водами.

Практический интерес представляют так называемые «располагаемые водные ресурсы», под которыми понимается возможный к использованию объем водных ресурсов из всех источников (поверхностных и подземных, включая местные, лимиты водозаборов из трансграничных водных объектов, повторное использование вод);

- 2) Водопользование - совокупность форм использования водных ресурсов для удовлетворения нужд населения, отраслей экономики и экосистем в порядке, установленном законодательством.

В контексте целей настоящей лекции целесообразно различать понятия «национальное водопользование», порядок осуществления которого регулируется национальным водным законодательством, и «трансграничное водопользование», которое регулируется международным водным правом;

- 3) Дефицит водных ресурсов – недостаток водных ресурсов в определенный период времени относительно установленных нормативов для удовлетворения нужд населения, секторов экономики и окружающей среды, вызванный природными и иными факторами, неравномерностью распределения поверхностных вод, резкими временными колебаниями стока по годам и сезонам, сокращением поступления доли стока из сопредельных государств, нерациональным использованием водных ресурсов.

Понятие «маловодье» непосредственно связано с понятием «дефицит водных ресурсов». Маловодье может наблюдаться как в целом за годовой период, так и в отдельные сезоны года, быть «искусственным» и естественным;

- 4) Прибрежные Стороны (или государства водотока) – государства бассейна трансграничной реки или другого трансграничного водного объекта;

Понятие широко используется в международном водном праве (МВП). Так, прибрежными Сторонами (или странами) из стран Центральной Азии являются:

- Бассейн Амударьи – Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан,
- Бассейн Сырдарьи – Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан.

Прибрежные страны бассейна ЗАРАФШАН – Таджикистан и Узбекистан;

- 5) Совместный орган - двусторонняя или многосторонняя комиссия или другие организационные структуры, предназначенные для сотрудничества между прибрежными Сторонами.

Понятие широко используется в МВП. В Центральной Азии таким Совместным органом является Межгосударственная Координационная Водохозяйственная Комиссия (МКВК) Центральной Азии. В частности, для бассейна Чу-Талас таким Совместным органом – Комиссия Казахстана и Кыргызстана по использованию водохозяйственных сооружений межгосударственного пользования на этих реках.

- 6) Справедливое и разумное использование - использование водного объекта прибрежной Стороной в пределах своей юрисдикции (как правило, на своей территории), с учетом интересов других субъектов водных отношений, использующих данный водный объект, в том числе в сопредельных государствах, при надлежащей защите водных ресурсов и водного объекта;
- 7) Не причинение значительного ущерба («не навреди») – использование трансграничных водных ресурсов на своей территории таким образом, чтобы не причинять значительного ущерба другим государствам бассейна.

Понятия «Справедливое и разумное использование» и «не причинение значительного ущерба» («не навреди») являются одними из общих принципов МВП.

Так, согласно статье 5 (Справедливое и разумное использование и участие) Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков (Нью-Йорк, 21 мая 1997 г.) – далее – Конвенция 1997 г., в частности:

- Государства водотока используют в пределах своей соответствующей территории международный водоток справедливым и разумным образом...

Согласно статье 6 Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков (Нью-Йорк, 21 мая 1997 г.) – далее – Конвенция 1997 г., к факторам справедливого и разумного использования относятся, в частности:

- географические, гидрографические, гидрологические, климатические, экологические и другие факторы природного характера;
- социально-экономические потребности соответствующих государств водотока;
- зависимость населения от водотока в каждом государстве водотока;
- воздействие одного или нескольких видов использования водотока в одном государстве водотока на другие государства водотока; и др.

Относительно обязательства прибрежных стран не наносить значительный ущерб, в статье 7 Конвенции 1997 г. говорится, в частности, что:

- 1. Государства водотока при использовании международного водотока на своей территории принимают все надлежащие меры для предотвращения нанесения значительного ущерба другим государствам водотока.
 - 2. В том случае, когда другому государству водотока все же наносится значительный ущерб, государство, которое своим использованием наносит такой ущерб, ...принимает все надлежащие меры, ... в консультации с потерпевшим государством, для ликвидации или уменьшения такого ущерба и, при необходимости, для обсуждения вопроса о компенсации;
- 8) Трансграничные водные объекты - водные объекты, пересекающие границы двух или более государств или части которых находятся одновременно на территории двух или более государств.

Трансграничными водными объектами в Центральной Азии являются международные (трансграничные) реки (Амударья, Сырдарья и др.), включая малые реки (Шахимардан, Сох, Угам, Чаткал и др.), озера, трансграничные подземные водные объекты и др..

Поверхностные водные ресурсы Узбекистана

Поверхностные водные ресурсы Республики Узбекистан (РУ) складываются из внешних водных ресурсов, поступающих в основном по рекам из Кыргызстана и Таджикистана и (в незначительно степени – из Казахстана) и внутренних водных ресурсов рек, протекающих по территории республики.

Кроме того, водные ресурсы РУ включают воды водоемов (озер, водохранилищ) и других поверхностных водных объектов (ледников и др.).

Часть стока поступает по межгосударственным каналам (Аму-Бухарский машинный, Каршинский магистральные каналы, каналы в Ферганской долине и др.).

По данным ГОСКОМПРИРОДА РУ, в республике насчитывается 17777 естественных водотоков (в бассейне Амударьи - 9930, в бассейне Сырдарьи – 4926, в междуречье этих рек – 2921). Основная часть рек – водотоки длиной менее 10 км.

Озер в Узбекистане немногим более 500, водохранилищ – 58, родников – более 1400.

Узбекистан сильно зависит от поступления воды из стран, расположенных в верховьях Амударьи и Сырдарьи (Таджикистана и Кыргызстана).

Действующее распределение поверхностного стока между странами бассейна Аральского моря (БАМ) установлено Минводхозом СССР во второй половине 1980-х годов, с учетом их исторически сложившегося и существующего водопользования, используемых орошаемых земель и расчетного удельного водопотребления.

Установленное в 1980-х гг. межреспубликанское вододеление остается в силе по сегодняшний день и подтверждено в соответствующих Соглашениях, заключенных странами региона после приобретения ими независимости – в постсоветский период.

Вододеление, по бассейну реки Амударьи (без Афганистана) - среднееголетние данные, всего - 61.0 км³/год (100 %), в том числе:

- Кыргызстан: 0.4 км³/год (0.6 %);
- Таджикистан: 9.5 км³/год (15.4 %);
- Туркменистан: 22.0 км³/год (35.8 %);
- Узбекистан: 29.6 км³/год (48.2 %),

в том числе, всего ниже гидропоста Керки (ныне - Атамурат) - 44 км³/год, по странам:

- Узбекистан: 22.0 км³/год (50 %);
- Туркменистан: 22.0 км³/год (50 %).

Аналогично, всего по бассейну реки Сырдарьи - 21,4 км³/год, в том числе:

- Кыргызстан: 0.2 км³/год (0.9 %);
- Таджикистан: 2.0 км³/год (9.3 %);
- Казахстан: 8.2 км³/год (38.3 %);
- Узбекистан: 11.0 км³/год (51.5 %).

При водности ниже расчетной водозаборы стран сокращаются пропорционально.

Лимиты водозаборов устанавливает МКВК Центральной Азии, реализация лимитов возлагается на исполнительные органы МКВК – Бассейновые водохозяйственные объединения (БВО) «Амударья» и «Сырдарья» по бассейнам одноименных рек.

Таким образом, Узбекистан имеет право на получение (использование) 40,6 км³/год (бассейн Амударьи - 29.6 км³, бассейн Сырдарьи – и 11.0 км³/год) из общего перераспределенного между странами Центральной Азии (ЦА) поверхностного стока (82,4 км³/год).

Оценка объемов формирования стока в бассейнах рек Амударьи и Сырдарьи странами ЦА имеют различия в силу их оценки разными экспертами и за разные периоды, но общая картина в целом примерно одинакова. Ниже приводятся объемы формирования стока БАМ, среднееголетние значения, согласно (Базе данных НИЦ МКВК ЦА)¹:

¹ Водные ресурсы бассейна Аральского моря: Формирование поверхностного стока // <http://www.cawater-info.net/arak/water.htm>

1) Бассейн Сырдарьи, всего – 36,625 км³/год:

- Кыргызстан: формируется 27,542 км³/год (доля от стока бассейна – 75,2 %),
- Узбекистан: 5,562 км³/год (15,2 %),
- Казахстан: 2,516 км³/год (6,9 %),
- Таджикистан: 1,005 км³/год (2,7 %).

(И Китай, по разным оценкам – 0,8-1,5 км³/год, в расчеты не входит – Ю.Р.).

2) Бассейн Амударьи, всего – 79,396 км³/год (период осреднения не указан – Ю.Р.):

- Таджикистан: 58,732 км³/год (74,0 %),
- Узбекистан: 6,791 км³/год (8,6 %),
- Кыргызстан: 1,654 км³/год (2,1 %),
- Туркменистан: 1,405 км³/год (1,8 %),

(В Афганистане и Иране – 10,814 км³/год, или 13,6 %).

3) Всего по БАМ (бассейны рек Амударьи и Сырдарьи): 116,021 км³/год, в том числе:

- Таджикистан: 59,737 км³/год (51,5 %),
- Кыргызстан: 29,196 км³/год (25,2 %),
- Узбекистан: 12,353 км³/год (10,6 %),
- Казахстан: 2,516 км³/год (2,2 %),
- Туркменистан: 1,405 км³/год (1,2 %),

(Афганистан и Иран – 10,814 км³/год, или 9,3 %)

Кроме того, в бассейне трансграничной реки Зарафшан, в Таджикистане формируется 87 % (5,15 км³/год), на территории Узбекистана – 13 % (0,76 км³/год)², при этом на Узбекистан приходится 65 % (567 км) общей протяженности реки (877 км)³.

Для Узбекистана чрезвычайно важно наличие и соблюдение международных договоренностей со странами региона по совместному использованию водных ресурсов трансграничных рек региона. При этом Узбекистан последовательно выступает за использование трансграничных рек на основе норм международного права.

Водопользование в Узбекистане (национальное водопользование)

Водные отношения в Узбекистан регулируются Законом «О воде и водопользовании» от 1993 г. с внесенными в последующие годы изменениями и дополнениями, и издаваемыми в соответствии с Законом другими актами водного законодательства.

Закон разграничивает компетенции государственных органов в области регулирования водных отношений:

- Олий Мажлиса Республики Узбекистан

² Проект "План ИУВР и водосбережения для бассейна реки Зарафшан" - ИНФОРМАЦИОННЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ №1 АВГУСТ 2011

³ РЕКИ И ОЗЕРА ТАДЖИКИСТАНА Душанбе - 2003 // http://www.meteo.tj/rus/doc/rivers_and_lakes.pdf

- Кабинета Министров Республики Узбекистан
- Органов государственной власти на местах

Согласно Закону, государственное управление в области использования вод осуществляется Кабинетом Министров РУ, органами государственной власти на местах, а также специально уполномоченными органами государственного управления по регулированию использования вод непосредственно или через бассейновые (территориальные) управления и иными государственными органами.

Закон определяет специально уполномоченные органы государственного управления и их компетенции в области регулирования использования вод, к которым относятся:

- Министерство сельского и водного хозяйства РУ (поверхностные воды),
- Государственный комитет РУ по геологии и минеральным ресурсам (подземные воды),
- Государственная инспекция по надзору за геологическим изучением недр, безопасным ведением работ в промышленности, горном деле и коммунально-бытовом секторе при Кабинете Министров РУ (термальные и минеральные воды).

Государственный контроль использования и охраны вод, в порядке, установленном законодательством, осуществляют:

- Органы государственной власти на местах,
- Государственный комитет РУ по охране природы,
- Государственная инспекция по надзору за геологическим изучением недр, безопасным ведением работ в промышленности, горном деле и коммунально-бытовом секторе при Кабинете Министров РУ,
- Министерство здравоохранения РУ,
- Министерство сельского и водного хозяйства РУ.

Согласно Закону, АВП (Ассоциации ВОДОПОТРЕБИТЕЛЕЙ), другие негосударственные некоммерческие организации и граждане оказывают содействие государственным органам в управлении водными ресурсами осуществлении мероприятий по рациональному использованию, охране вод и водных объектов.

Водопользование на трансграничных водных объектах осуществляется согласно международным договорам Республики Узбекистан.

Располагаемые водные ресурсы (РВР) Узбекистана, в среднем за многолетие, для года средней водности (по данным «ВОДПРОЕКТА»)⁴:

- Общий объем РВР – 59,20 км³/год (в бассейне Амударьи – 24,10 км³/год, бассейн Сырдарьи – 35,10 км³/год), в том числе – забор из поверхностных (52,40 км³) и подземных вод (1,90 км³), а также – использование возвратного стока (4,90 км³).
- Лимиты водозаборов из всех источников – 55,10 км³/год (в том числе в бассейне Амударьи – 25,50 км³/год, бассейн Сырдарьи – 29,60 км³/год),

Под РВР понимается, как указано выше, возможный к использованию объем вод из всех источников – подземных бассейнов, местных источников, лимиты водозаборов из трансграничных рек, повторное использование вод.

⁴ Национальный отчет Республики Узбекистан в рамках Программы UNEP по содействию и помощи... - "Планы (2005) действий..." - ТАШКЕНТ - АПРЕЛЬ 2006 // http://gwp-cacena.org/ru/pdf/ucc_water_report_uzb_rus.pdf

В частности, расчетными схемами предусмотрено использование на орошение возвратного стока в местах его формирования в объеме 4,10 км³/год (в бассейне Амударьи – 2,10 км³, бассейне Сырдарьи – 2,0 км³).

По другим данным (Институт водных проблем АН РУ), суммарный объем РВР (в среднемноголетнем разрезе) для Узбекистана составляет 67,1 км³/год, в том числе:

- из речного стока (включая лимиты межгосударственных водозаборов из трансграничных рек – Амударьи и Сырдарьи) – 55,1 км³,
- из подземных вод – 7,8 км³,
- возвратные воды – 4,1 км³.

Узбекистан, по сравнению с другими странами Центральной Азии, использует значительный объем возвратных вод повторно.

Так, согласно данным за 1990-1999 гг., в БАМ в среднем формировалось 32,3 км³/год возвратного стока⁵. Из этого объема на орошение всеми странами бассейна использовано 4,86 км³/год, в том числе в Узбекистане – 4,1 км³/год (84,3%). За этот же период объем использования возвратного стока в Узбекистане составил 20,4 % от его общего объема (20,09 км³/год) – как и предусмотрено расчетными схемами. Эти показатели составили в Казахстане – 14,1 % (0,35 км³/год), Таджикистане – 8 % (0,3 км³/год), Кыргызстане – 3,6 % (0,07 км³/год), Туркменистане – 1,0 % (0,04 км³/год),

Структура водопользования в Узбекистане по основным отраслям:

- орошаемое земледелие – более 90 %,
- коммунально-бытовое хозяйство – 4-5 %,
- промышленность – 1,5-2 %,
- прочие отрасли – 2,5-3 %.

В частности, спрос на питьевую воду удовлетворяется на 80 % за счет подземных пресных вод и остальные 20 % - за счет поверхностных вод.

Орошаемое земледелие Узбекистана является основным потребителем водных ресурсов, в зависимости от водности года в орошаемом земледелии используется, ориентировочно, - более 80-90 % общего объема используемой воды.

Узбекистан имеет около 4,3 млн. га орошаемых земель (около половины суммарной площади орошаемых земель Центральной Азии), общая орошаемая площадь в республике снижается в маловодные годы.

Узбекистан имеет наименьшую среди стран Центральной Азии удельную обеспеченность водными ресурсами⁶.

Обеспеченность водой (поверхностный и подземный сток), на человека в год:

- Центрально-Азиатский регион в целом (без Афганистана) – 5667 м³,
- Таджикистан – 13 500 м³,

⁵ Водные ресурсы в бассейне Аральского моря // <http://www.tabiat.narod.ru/DB/IBCAR/08.doc>

⁶ Бояркина О.А. ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ В ЦЕНТРАЛЬНОАЗИАТСКОМ РЕГИОНЕ - НЕОТЪЕМЛЕМЫЙ ЭЛЕМЕНТ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РФ НА ЕВРАЗИЙСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ // <http://www.google.ru/url?q=http://www.scribd.com/doc/53787954/...>

- Кыргызстан – 8 480 м³,
- Казахстан – 6 485 м³,
- Туркменистан – 4 089 м³,
- Узбекистан – 1 874 м³.

При этом Узбекистан имеет один из самых высоких в регионе показателей использования воды в сельском хозяйстве (СХ). Так, удельные показатели эффективности расхода воды в СХ (затраты воды для получения на 1 тонны урожая, точный период осреднения неизвестен, публикация 2006 г.)⁷:

- Казахстан: 1,22 тыс. м³/тонна (тратится 1,22 тыс. м³ воды на 1 тонну урожая),
- Узбекистан: 1,35 тыс. м³/тонна,
- Туркменистан: 2,37 тыс. м³/тонна,
- Кыргызстан: 2,41 тыс. м³/тонна,
- Таджикистан: 6,17 тыс. м³/тонна.

Таким образом, эффективность использования воды в СХ в Узбекистане на 11 % ниже, чем в Казахстане, и намного выше, чем в других странах ЦА, в частности, этот показатель в Узбекистане выше на 357 % (в 4,6 раза), чем в Таджикистане.

В настоящее время, по некоторым данным, эффективность использования воды в СХ в Узбекистане не меньше, чем в Казахстане.

Международное водное право и межгосударственное (трансграничное) водопользование в бассейне Аральского моря (БАМ)

С начала 1990гг. водные проблемы Бассейна Аральского моря (БАМ) стали факторами региональной, а наиболее острые (так, собственно проблема усыхания Аральского моря) - и глобальной безопасности. Значительная часть речного стока региона формируется в Афганистане, Таджикистане, Кыргызстане, а основными его потребителями являются Казахстан, Туркменистан, Узбекистан.

Так, на севере Афганистана (верховья Амударьи), по разным оценкам, формируется от 8-10 до 16-18 км³/год, в Кыргызстане образуется около 25% стока БАМ, Таджикистане - до 80% стока реки Амударья и около 90 % стока реки Зеравшан.

В этих условиях устойчивое использование водных ресурсов трансграничных рек практически невозможно без наличия прочной международно-правовой базы, которая является залогом осуществления национальных действий в пределах правового поля.

Наличие прочной международно-правовой базы управления трансграничными водными ресурсами (ТВР) региона является фактором сдерживания эмоций и исключает беспредметность споров.

⁷ ПУЛАТОВ Я.Э. Состояние и перспективы сотрудничества управления межгосударственными водными объектами - 2006 г. // http://gwp-cacena.org/ru/news/12_june_2006_helsinki/pulatov.pdf

Политическая воля

Важнейшим политическим шагом является инициатива первых лиц водохозяйственных ведомств независимых государств нашего региона (Средней Азии и Казахстана), принявших Ташкентское Заявление (1991). Такие положения Ташкентского Заявления, как "совместная координация действий", "зависимость и взаимосвязь интересов всех республик", "справедливое регулирование их потребления с учетом интересов всех народов" региона, "обмен полной информацией об использовании водных ресурсов", исключение "односторонних действий, имеющих негативные последствия"⁸, и др. созвучны и отвечают принципам современного международного водного права (МВП).

В феврале 1992 г. в Алма-Ате подписывается Соглашение о совместном управлении ТВР региона. Соглашением 1992 г. учреждается МКВК Центральной Азии и исполнительные органы МКВК – БВО "Сырдарья" и БВО "Амударья"⁹.

Политическая важность Заявления 1991 г. и Соглашения 1992 г. подтверждена Соглашением 1993 г. "О совместных действиях по решению проблемы Аральского моря...", которое подписано Главами государств Центральной Азии (ЦА)¹⁰.

За годы независимости принят ряд политико-правовых документов, в которых отражена политическая воля Глав государств и Правительств государств ЦА по совместному использованию ТВР региона, в частности:

- Решение Глав государств Центральной Азии (Нукус, 20.09.1995),
- Концепция стран региона по решению проблем Арала и Приаралья с учетом социально-экономического развития региона" (Ташкент, 13.07.1993),
- Нукуская Декларация государств ЦА и международных организаций по проблемам устойчивого развития бассейна Аральского моря (05.09.1995),
- Алма-атинская Декларация Глав государств Центральной Азии (28.09.1997),
- Ташкентская Декларация о специальной программе ООН для экономики Центральной Азии (SPECA) - (26.03.1998),
- Ашгабатская Декларация Глав государств Центральной Азии (09.04.1999),
- Ташкентское Заявление Глав государств Центральной Азии (28.12.2001),
- Душанбинская Декларация Глав государств Центральной Азии (06.10.2002),
- Совместное Заявление Глав государств ЦА (Алматы, 28.04.2009); **и др.**

Таким образом, политическая воля и согласованные Главами государств ЦА решения по совместному управлению ТВР региона имеются.

⁸ Заявление руководителей водохозяйственных органов республик Средней Азии и Казахстана, Ташкент, 12.10.1991

⁹ Соглашение между Правительствами Казахстана, Кыргызстана, Узбекистана, Таджикистана и Туркменистана "О сотрудничестве в сфере совместного управления использованием и охраной водных ресурсов межгосударственных источников", Алма-Ата, 18 февраля 1992 г.

¹⁰ Соглашение "О совместных действиях по решению проблемы Аральского моря и Приаралья, экологическому оздоровлению и обеспечению социально-экономического развития Аральского региона" (Кзыл-Орда, 26.03.1993)

В перечисленных выше и в ряде других документов политико-правового характера нашли отражение практически все основные проблемы рационального и комплексного использования водных ресурсов ЦА. В частности, констатировалось, что:

- Повышение эффективности ирригации посредством применения экономических инструментов использования водных ресурсов и совершенных технологий,
- Признание ранее подписанных и действующих соглашений, договоров и других нормативных актов, регулирующих взаимоотношения по водным ресурсам,
- Совместные границы и единое территориальное пространство создают благоприятные условия для расширения экономических связей и отношений,
- Преимущество расширения обмена информацией для развития,
- Совместные меры в осуществлении региональной стратегии и конкретных действий по рациональному использованию водных ресурсов региона, основанных на эко-системном и интегрированном принципах,
- Учет интересов всех Сторон при использовании ТВР региона, согласованные действия в области использования водных объектов, водно-энергетических ресурсов и водохозяйственных сооружений в ЦА на основе общепризнанных принципов и норм международного права – основа для эффективного использования имеющегося потенциала государств во благо народов региона.

Соглашения между государствами Центральной Азии по водным ресурсам

Принципы международного водного права базируются на общепризнанных принципах международного права (МП), специальных принципах международного экологического права и сводятся в синтезированном виде к следующим основным принципам:

- Суверенитет страны на принадлежащий ему участок трансграничной реки;
- Сотрудничество и равенство прав прибрежных государств, справедливое и разумное использование ТВР с учетом исторического пользования;
- Использование международных рек при соблюдении общих интересов всех прибрежных государств и специфических интересов каждого из них;
- Не причинение трансграничного ущерба ("не навреди");
- Возмещение причиненного вреда ("загрязнитель платит"); и др.

За годы независимости страны ЦА заключили ряд Соглашений по совместному использованию ТВР региона, среди которых, в частности:

- 1) Соглашение "О сотрудничестве в сфере совместного управления использованием и охраной водных ресурсов межгосударственных источников" (Алма-Ата, 1992 г.)¹¹.

Соглашением страны ЦА, как отмечено выше, создали МКВК и его исполнительные органы (БВО «Амударья» и БВО «Сырдарья»), а также признали легитимными ранее принятые решения (нормативно-правовые акты - НПА) по ТВР региона.

¹¹ Соглашение от 18.02.1992 г. "О сотрудничестве в сфере совместного управления использованием и охраной водных ресурсов межгосударственных источников" (Алма-Ата). Стороны Соглашения - Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан.

К этим НПА относятся, в частности "Схемы комплексного использования и охраны водных ресурсов..." ("Схемы КИОВР...", отдельно по бассейнам рек Амударья - 1987г., и Сырдарья - 1984г.). "Схемы КИОВР..." были согласованы 5 республиками.

Следующие положения Соглашения 1992г. не удалось выполнить в полной мере:

- обеспечение строгого соблюдения согласованного порядка и установленных правил использования и охраны водных ресурсов (ИОВР).

Соответствующие правила не разработаны, а согласованный членами МКВК порядок ИОВР не всегда соблюдается;

- обязательство Сторон не допускать на своей территории действий, затрагивающих интересы других сторон и способных нанести им ущерб.

Как известно, имеют место действия на территории одной страны, затрагивающие интересы других Сторон и наносящие им ущерб;

- соблюдение режима попусков и лимитов и обязательность решений МКВК по установленным лимитам водозаборов для всех водопользователей.

В ряде случаев МКВК Центральной Азии и его исполнительные органы не могут обеспечить согласованные режимы попусков и лимитов воды;

- в течение 1992 г. будет разработан механизм экономической и иной ответственности за нарушение установленного режима и лимитов использования вод.

Прошло более 20 лет, такой механизм не разработан.

- 2) Соглашение "О совместных действиях по решению проблем Аральского моря и Приаралья, экологическому оздоровлению и обеспечению социально-экономического развития Аральского региона" (Кзыл-Орда, 1993 г.)¹².

Соглашение 1993г. определило общие задачи по управлению ТВР региона, подтвердило создание и полномочия МКВК Центральной Азии. Ряд положений Соглашения 1993г. остались невыполненными:

- недопущение в дальнейшем сброса в реки неочищенных промышленных, коммунально-бытовых, загрязненных и минерализованных коллекторно-дренажных вод.

Объемы возвратного стока в реки остались на прежнем уровне;

- гарантированное обеспечение подачи воды в Аральское море в объемах, позволяющих поддерживать его уменьшенную, но устойчивую акваторию на экологически приемлемом уровне....

Задача частично решена для низовьев реки Сырдарья (Казахстан) – Северное Аральское море, но далека от решения для низовьев реки Амударья;

- выработка соответствующих межгосударственных правовых и нормативных актов с применением общих для региона принципов возмещения потерь и убытков.

Соответствующие международно-правовые акты не разработаны;

¹² Соглашение от 26.03.1993г. "О совместных действиях по решению проблем Аральского моря и Приаралья, экологическому оздоровлению и обеспечению социально-экономического развития Аральского региона" (Кзыл-Орда), подписанное Главами 5 государств региона. Стороны Соглашения - Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан.

- создание единой региональной информационной системы мониторинга природной среды в БАМ.

Такая региональная информационная система пока не создана.

3) Соглашение "О сотрудничестве по водохозяйственным вопросам" (Туркменабат, 1996 г.)¹³.

Соглашение 1996 г., подписанное Главами государств, имеет ряд положений "Схемы КИОВР..." бассейна реки Амударья, в частности - о делении вод ниже поста Керки (ныне - Атамурат) равными долями (50% на 50%). В числе принципов Соглашения следует отметить "совместное использование ресурсов межгосударственных рек", "уважение взаимных интересов", "отказ от применения методов давления", "урегулирование спорных вопросов согласительными средствами" и др.

Соглашение 1996 г. справедливо считается одним из хорошо работающих региональных международно-правовых актов (МПА).

В то же время, пока нет возможности выполнить, в частности, его положение: "начиная с 1999 года, прекратить сброс дренажных вод с обоих берегов реки Амударья".

4) Соглашение "Об использовании водно-энергетических ресурсов бассейна реки Сырдарья" (Бишкек, 1998 г.)¹⁴.

Соглашение 1998 г. сыграло позитивную роль в упорядочении водно-энергетического обмена (ВЭО) между странами верховий (Кыргызстан, Таджикистан - Страна Соглашения с 1999г.) и низовий (Казахстан, Узбекистан) бассейна реки Сырдарья.

Но практика показала, что Соглашение в целом не устраивает страны зоны формирования стока в годы средней водности, страны среднего и нижнего течения Сырдарья в маловодные годы, и все Стороны Соглашения в многоводные годы.

Соглашение 1998г. имело ряд недостатков, в частности:

- обязательность заключения ежегодных Соглашений/Протоколов (по поставкам топливно-энергетических ресурсов и перетокам электроэнергии) к Соглашению 1998г. и задержки с их подписанием на 5-6 месяцев (так, в 2000г. - до июля);
- отсутствие механизма четкого определения цен на водохозяйственные услуги и цен на бартерные энергоресурсы, вследствие чего одни и те же товары продавались разным странам по разным ценам;
- не отражение в Соглашении вопросов многолетнего регулирования стока и водности года.

Так, в многоводные годы и в годы средней водности страны низовий могли покрыть дефицит воды частично за счет боковой приточности к реке Сырдарья; и др.

Ряд положений Соглашения не исполнялись полностью в силу разных обстоятельств:

- ежегодная координация и принятие решений по попуску воды, выработке и передаче электроэнергии, а также по компенсациям потерь энергоресурсов на эквивалентной основе.

¹³ Соглашение от 16.01.1996г. "О сотрудничестве по водохозяйственным вопросам" (Туркменабат). Стороны Соглашения - Туркменистан и Узбекистан.

¹⁴ Соглашение от 17.03.1998г. "Об использовании водно-энергетических ресурсов бассейна реки Сырдарья" (Бишкек). Стороны Соглашения - Казахстан, Кыргызстан и Узбекистан. Таджикистан является Стороной Соглашения с 1999г.

Эта координация имело место более часто в первые годы действия Соглашения, во исполнение которого заключались ежегодно Протоколы/Соглашения по вопросам водно-энергетического обмена (ВЭО). Одним из недостатков ежегодных Протоколов был их двусторонний характер. Больше число таких Протоколов было пописано между Кыргызстаном и Казахстаном, меньшее - между Кыргызстаном и Узбекистаном. В то же время, Узбекистан выполнял обязательства по подписанным Протоколам, в отличие от Казахстана, когда Протоколы выполнялись не в полной мере;

- обязательство не принимать действий, нарушающих согласованный режим водопользования и поставок энергоресурсов, а также ущемляющих права сторон на получение взаимосогласованных объемов воды, поставок энергоресурсов и их транзита.

Обязательство не могло быть выполнено в годы, когда не заключались ежегодные Протоколы к Соглашению.

Конвенции 1992 г. (Хельсинки) и 1997 г. (Нью-Йорк)

Международное право (МП) является составной частью общей системы права и неотъемлемой частью международных отношений (МО).

В системе МП важное место занимает международное экологическое право (МЭП), составной частью которой является международное водное право (МВП) или, как иначе его называют, международное право водных ресурсов (МПВР).

Международно-правовая база (МПБ) по ТВР включает межгосударственные договора и соглашения, ряд из которых, в отношении ЦАР, рассмотрена выше, а также:

- Правила, разработанные Институтом международного права (ИМП), Комиссией международного права (КМП), Ассоциацией международного права (АМП) ООН,
- Международные конвенции, декларации, многосторонние и двусторонние директивы, резолюции и другие решения в сфере ТВР.

Среди многих известных МПА в сфере управления ТВР¹⁵ важное место занимают:

- Конвенция (Европейской Экономической Комиссии (ЕЭК) ООН) по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 г. (Хельсинки, 1992 г.), и
- Конвенция (ООН) о праве несудоходных видов использования международных водотоков (Нью-Йорк, 1997 г.).

Европейская экономическая комиссия (ЕЭК) ООН является одной из пяти региональных комиссий ООН, учреждена в 1947 г. Экономическим и Социальным Советом ООН (ЭКОСОС) с целью развития и укрепления экономических связей в регионе ЕЭК ООН и между регионом и остальным миром. ЕЭК (законодательство).

¹⁵ Так: **1.** Хельсинкские правила АМП по использованию водных ресурсов международных рек (1966 г.) **2.** Женевская Конвенция о влиянии производства гидроэлектронергии на другие государства (1923 г.) **3.** Декларации (Мадридская, 1911 г.; Межамериканская, Монтевидео, 1933 г.; Буэнос-Айресской, 1957 г.; Зальцбургская, 1961 г.; Афинская, 1979 г.) **4.** Резолюция ИМП (1961 г.), Барселонская Конвенция (1971 г.); **5.** Разработанные АМП Хельсинкские правила АМП (1966 г.), Монреальская резолюция АМП (1982 г.), Сеульские (1986 г.) и Хельсинкские (1996 г.) дополнительные правила; **6.** Берлинские правила по водным ресурсам (2004 г.) – переработанный вариант названных выше правил; **7.** Европейская Водная Директива (2000 г.); **и др.**

Узбекистан является членом ЕЭК ООН с 30 июля 1993 г.

Начиная с 1979 г., в рамках ЕЭК ООН разработаны 14 международно-правовых актов (МПА), в том числе 5 Конвенций, которые касаются загрязнения воздуха, оценки воздействия на окружающую среду, промышленных аварий, трансграничных вод и общественного участия, а также ряд Протоколов к некоторым из этих Конвенций.

Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер заключена 17.03. 1992 г. в Хельсинки (далее – Водная Конвенция)¹⁶. Конвенция вступила в силу 6 октября 1996 г.

Подписантами Конвенции являются 26 Сторон, по состоянию на 2013 г.

Сторонами Конвенции являются 40 Сторон, включая Европейский Союз (ЕС).

Из стран ЦА к Водной Конвенции присоединились:

- Республика Казахстан (1996 г.)
- Республика Узбекистан (2007 г.)
- Туркменистан (2012 г.)

О присоединении Узбекистана к Водной Конвенции объявлено соответствующим Постановлением Президента Республика Узбекистан (от 9 августа 2007 г.)¹⁷.

Конвенция вступила в силу для Узбекистана с 3 декабря 2007 года, согласно уведомлению Генсека ООН (от 4 сентября 2007 г.)¹⁸.

Основное назначение Водной Конвенции¹⁹ заключается в усилении национальных правовых мер в целях защиты и обеспечения экологически устойчивого управления трансграничными поверхностными и подземными водами.

Конвенция (ООН) «О праве несудоходных видов использования международных водотоков» принята 21 мая 1997 г. в Нью-Йорке (далее – Конвенция 1997).

Работа над Конвенцией ООН 1997 длилась более 26 лет (декабрь 1970 – май 1997)

Генеральная Ассамблея (ООН) приняла Конвенцию 21 мая 1997 г. 103-мя голосами «за» и 3-мя «против» (Турция, Китайская Народная Республика, Бурунди), и при 27-ми воздержавшихся²⁰. Конвенция должна вступить в силу на девятый день после даты депозитарию 35-го документа о ратификации, принятии, одобрении или подписании.

По состоянию на 2011 г. к Конвенции присоединились 22 государства.

¹⁶ United Nations Treaty Collection CHAPTER XXVII ENVIRONMENT 5 Convention on the Protection and Use of Trans-boundary Watercourses and International Lakes Helsinki, 17 March 1992 //

http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-5&chapter=27&lang=en

¹⁷ Постановление Президента Республика Узбекистан от 9 августа 2007 г. N ПП-683 «О присоединении к международным договорам» // http://pravo.vsem.uz/files/ru_1189064539_340.pdf

¹⁸ Уведомление Генерального секретаря ООН от 4 сентября 2007 г. N C.N.839.2007 // КОНВЕНЦИЯ по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Хельсинки, 17 марта 1992 года) – "Сборник международных договоров Республики Узбекистан" 2007 г., N 4, стр. 6.

¹⁹ Environmental conventions and protocols // <http://www.unece.org/leginstr/env.htm>

²⁰ General Assembly adopts Convention on the Law of Non-Navigational Uses of International Watercourses Press Release // [http://waterwiki.net/index.php/General_Assembly_adopts_Convention_on_the_Law_of_Non-Navigational_Uses_of_International_Watercourses_\(press_Release\);](http://waterwiki.net/index.php/General_Assembly_adopts_Convention_on_the_Law_of_Non-Navigational_Uses_of_International_Watercourses_(press_Release);)

Конвенция 1997 г. не вступила в силу, однако ее положения широко используются в международном водном праве (МВП)²¹, так как она устанавливает основные правовые принципы, положенные в основу управления ненавигационным использованием ТВР.

Конвенция 1997 регулирует более широкий спектр вопросов, нежели Водная Конвенция 1992, которая в целом ориентирована на поддержание приемлемого качественного состояния ТВР. Конвенция 1997 также имеет важное значение для интерпретации уже достигнутых договоренностей между Сторонами по управлению ТВР. Кроме того, при рассмотрении Международным Судом (МС) ООН известного экспертам спора по делу «ГАБЧИКОВО-НАДЪМАРОШ»²² между Чехословакией и Венгрией были использованы положения Конвенции 1997.

В частности, в решении по делу «ГАБЧИКОВО-НАДЪМАРОШ» МС подчеркнул:

- «...потерпевшее государство имеет право на получение компенсации от государства, которое совершило международно-противоправное деяние, за причиненный ущерб».

Это положение, как указывалось выше, отражено в статье 7 Конвенции 1997:

- «1. Государства водотока при использовании международного водотока на своей территории принимают все надлежащие меры для предотвращения нанесения значительного ущерба другим государствам водотока»
- «2. В том случае, когда другому государству водотока все же наносится значительный ущерб, государство, которое своим использованием наносит такой ущерб, ...принимает все надлежащие меры, ...для ликвидации или уменьшения такого ущерба...».

По «духу» Конвенция 1997 более близка к межгосударственным водным отношениям в нашем регионе в силу упомянутого выше широкого охвата проблем управления ТВР

Принципы Конвенции 1997 включают, в частности:

Статью 5 (Справедливое и разумное использование и участие):

- «1. ...международный водоток используется и осваивается государствами водотока..., с учетом интересов соответствующих государств водотока...
- 2. Государства водотока участвуют в использовании, освоении и защите международного водотока справедливым и разумным образом...».

Статью 7 (Обязательство не наносить значительный ущерб)

Статью 8 (Общее обязательство сотрудничать):

- «1. Государства водотока сотрудничают на основе суверенного равенства, территориальной целостности, взаимной выгоды и добросовестности...»

Статью 9 (Регулярный обмен данными и информацией)

Статью 10 (Взаимосвязь между различными видами использования):

²¹ См., в частности: Stephen McCaffrey The contribution of the UN Convention on the law of the non-navigational uses of international watercourses - International Journal of Global Environmental Issues 2001 - Vol. 1, No.3/4 pp. 250-263 // http://www.inderscience.com/search/index.php?action=record&rec_id=980

²² Рысбеков Ю.Х. Трансграничное сотрудничество на международных реках: проблемы, опыт, уроки, прогнозы экспертов // Под ред. В.А. Духовного. - Ташкент: НИЦ МКВК, 2009. - 202 с. ISBN 9965-32-944-3 - 4.2.1. Бассейн реки Дунай: пример судебного разбирательства (с. 84-87)

- «1. В отсутствие иного соглашения или обычая никакой вид использования международного водотока не пользуется неотъемлемым приоритетом...»

В отличие от Водной Конвенции 1992, в Конвенции 1997 ряд основных принципов международного водного права (МВП) получил дальнейшее развитие и конкретизацию – «разумного и справедливого использования», «не причинения значительного ущерба», «мирного разрешения споров» и др.

Хотя Конвенция 1997 не вступила в силу, ряд ее положений (в первую очередь – «принцип справедливого и разумного использования»), по мнению большинства экспертов, являются юридически обязательными для прибрежных государств, так как они отражают общепризнанные нормы международного обычного права.

Вместе с тем, в силу рамочной природы Конвенции 1997, ее положения имеют общий характер и служат, прежде всего, моделью при разработке других, более детальных Соглашений по конкретным водотокам с учетом специфики речного бассейна.

Водная Конвенция 1992 и Конвенция 1997 являются рамочными МПА.

По мнению ряда экспертов-международников, Конвенция 1997 не предусматривает создание механизма принуждения к выполнению ее требований, за исключением возможного обращения в международный Суд (МС) ООН. Этот фактор признается большинством экспертов существенным недостатком обеих Конвенции.

Основные нарушения норм международного права в БАМ

Ряд нарушений норм межгосударственных Соглашений рассмотрен выше (см. часть - Соглашения между государствами Центральной Азии по водным ресурсам).

В целом основные нарушения сводятся к невыполнению Сторонами (в первую очередь – странами верховий – Таджикистаном и Кыргызстаном) требований Соглашений:

- обязательства не допускать на своей территории действий, затрагивающих интересы других сторон и способных нанести им ущерб,
- обязательства не принимать действий, нарушающих согласованный режим межгосударственного водопользования,
- обязательства не принимать действий, ущемляющих права сторон на получение взаимосогласованных объемов воды (в целом – невыполнение решений МКВК).

Маловодье и межгосударственное вододелие (примеры нарушений межгосударственных договоренностей)

Ниже, на основе соответствующих документов, подписанных уполномоченными представителями стран Центральной Азии, рассматривается водохозяйственная ситуация в маловодные 2008, 2001 и 2000 годы.

1) СИТУАЦИЯ в вегетационный период маловодного 2008 г.

Лимиты межгосударственных водозаборов и их использование (Протокол 52-го заседания МКВК Центральной Азии, 5 декабря 2008 года, г. Ашхабад):

А) Бассейн Амударьи:

- Таджикистан – 93,7 % (лимит – 6,135 км³, факт – 5,750 км³),
- Туркменистан – 74,3 % (лимит – 13,950 км³, факт – 10,369 км³);
- Узбекистан – 63,1 % (14,418 км³ и 9,102 км³), на 30 % меньше, чем в РТ.

(Нижнее течение Амударьи, Хорезм – 52,8 %, Каракалпакстан – 40,3 %).

Б) Бассейн Сырдарьи:

- Казахстан (канал «Достык») - 84,14 % (лимит – 800 млн. м³, факт – 673 млн. м³),
- Узбекистан – 75,2 % (лимит – 8,801 км³, факт – 6,619 км³), на 9 % меньше,

(Примечание: по Казахстану рассматривается канал «Достык», как входящий в сферу управления БВО) «Сырдарья».

В) В целом по БАМ (бассейнам рек Амударья и Сырдарья, РТ и Узбекистан):

- Таджикистан – 87,23 % (лимит – 8,040 км³, факт – 7,013 км³),
- Узбекистан – 67,71 % (лимит – 23,219 км³, факт – 15,721 км³), на 20 % меньше.

Как видно, Республика Таджикистан (РТ) имеет значительное преимущество и в маловодные годы по водозаборам. То, что страны низовий позже, в не вегетационный период (осенью или зимой), получают больше воды, не спасает фермеров Узбекистана и Туркменистана, которые потеряли урожай из-за нехватки воды летом.

При справедливом вододелении в 2008 г. и при оперативном вмешательстве и равном сокращении лимитов водозаборов, Узбекистан получил бы значительно больше воды.

В 2008 г. фермеры стран низовий могли мечтать об обеспеченности водой в вегетацию в 87 % от лимита, которая имела место в РТ. Как и в другие маловодные годы.

2) СИТУАЦИЯ в вегетационный период маловодного 2001 г.

Лимиты межгосударственных водозаборов и их использование (Протокол 52-го заседания МКВК Центральной Азии, 23 ноября 2001 г., г. Курган-Тюбе):

А) Бассейн Амударьи:

- Таджикистан – 96,7 % (утвержденный лимит – 5,904 км³, факт – 5,709 км³),
- Туркменистан – 75,5 % (11,625 км³ и 8,780 км³), на 21 % меньше,
- Узбекистан – 69,9 % (12,015 км³ и 9,401 км³), на 27 % меньше, чем в РТ.

(Нижнее течение Амударьи, Хорезм – 53,4 %, Каракалпакстан – 43,5 %).

Б) Бассейн Сырдарьи:

- Таджикистан – 121,4 % (утвержденный лимит – 1,610 км³, факт – 1,954 км³),
- Казахстан - 108,4 % (лимит – 3,428 км³, факт – 3,717 км³), в том числе: канал «Достык» - 81,1 % (628 млн. м³ и 509 млн. м³), на 13 % и 40 % меньше, чем в РТ,
- Узбекистан – 106,9 % (7,880 км³ и 8,425 км³), на 14 % меньше, чем в РТ.

В) В целом по БАМ (бассейнам рек Амударья и Сырдарья):

- Таджикистан – 102,0 % (утвержденный лимит – 7,514 км³, факт – 7,663 км³),
- Узбекистан – 89,6 % (19,895 км³ и 17,826 км³), на 12 % меньше, чем в РТ.

- (Казахстан и Туркменистан – см. выше)

Соответственно, и удельные показатели водозаборов (по лимиту и факту) на душу населения из реки Сырдарья в вегетационный период 2001 г. (численность населения в бассейне реки – на 2000 г., согласно БД НИЦ МКВК):

Бассейн Сырдарья (население Узбекистана – 13,017 млн., РТ – 1,900 млн.):

- Таджикистан, на душу населения: по лимиту – 847 м³, факт – 1028 м³,
- Узбекистан, на душу населения: по лимиту – 605 м³, факт – 647 м³.

В Протоколе заседания МКВК ЦА № 52 (23 ноября 2001 г.) отмечено, в частности:

- «Узбекистан принял летом 2001 года около 89 % запланированного объема электроэнергии из Киргизии, а Казахстан 68 %»,
- «...к середине июля был обеспечен необходимый приток к Кайракумскому водохранилищу, который к концу июля - началу августа превысил 400 м³/сек.»,
- «...на самом деле сокращение летних попусков (из Токтогула – Ю.Р.) покрывается тем, что в апреле и сентябре выпущено на 470 млн. м³ больше запланированного. ...в начале августа удалось достичь максимального попуска из водохранилища, что не совпадает с пиком потребления воды...». (Острый дефицит воды был в мае-июле – Ю.Р.).

В Протоколе заседания МКВК ЦА (23 ноября 2001 г.) подчеркнуто, что:

- «За 2000-2001 год водность реки Амударья (не зарегулированный сток) составила 87,6 % по сравнению с 1999-2000 годом, в то же время фактический сток (зарегулированный Нурекским водохранилищем)... составил 84,7 %, то есть еще меньшую величину».
- «В Нурекском водохранилище за 2000-2001 год было накоплено на 0,7 млрд. м³ воды больше, чем в 1999-2000 году, что еще больше осложнило ситуацию 2000-2001 года. Возможности... водохранилища как многолетнего регулятора, когда... в маловодные периоды могла бы происходить частичная сработка запасов воды, не используются».

3) СИТУАЦИЯ в вегетационный период маловодного 2000 г.

Лимиты межгосударственных водозаборов и их использование (Протокол № 28 заседания МКВК Центральной Азии 21-22 декабря 2000 г., г. Ашхабад):

А) Бассейн Амударьи:

- Таджикистан – 84,2 % (утвержденный лимит – 6,946 км³, факт – 5,848 км³),
- Туркменистан – 68,6 % (лимит – 15,5 км³, факт – 10,629 км³),
- Узбекистан – 63,8 % (15,247 км³ и 9,732 км³), на 20 % меньше, чем в РТ.

(Нижнее течение Амударьи, Хорезм – 64,2 %, Каракалпакстан – 42,7 %).

Б) Бассейн Сырдарьи:

- Таджикистан – 106,8 % (утвержденный лимит – 1,800 км³, факт – 1,9224 км³),
- Узбекистан – 96,9 % (8,800 км³ и 8,531 км³), на 10 % меньше, чем в РТ,
- Казахстан (канал «Достык») - 85,2 % (лимит – 577,5 млн. м³, факт – 491 млн. м³).

(Прим.: лимит по каналу "Достык" зависит от выполнения условий заключенного Соглашения от 3 июля 2000 г., - см. ниже).

В) В целом по БАМ (бассейнам рек Амударья и Сырдарья):

- Таджикистан – 88,8 % (утвержденный лимит – 8,746 км³, факт – 7,77 км³),
- Узбекистан – 75,9 % (лимит – 24,047 км³, факт – 18,263 км³), на 13 % меньше.

Удельные показатели водозаборов (по лимиту и факту) Таджикистана и Узбекистана из реки Сырдарья в вегетационный период 2000 г. на душу населения (численность населения в бассейне реки – на 2000 г., согласно БД НИЦ МКВК):

Бассейн Сырдарья (население РТ – 1,900 млн., Узбекистана – 13,017 млн.):

- Таджикистан, на душу населения: по лимиту – 947 м³, факт – 1012 м³,
- Узбекистан, на душу населения: по лимиту – 676 м³, факт – 655 м³.

В Таджикистане удельные показатели водозаборов в вегетационный период 2000 г. были больше, чем в Узбекистане, по утвержденным МКВК лимитам – на 271 м³ (на 40 %), по фактическому водозабору – на 357 м³ (на 55 %).

В отношении водохозяйственной ситуации 2000 г. (Выдержки из Протокола заседания МКВК № 28 (21-22 декабря 2000 г., г. Ашхабад)), члены МКВК подчеркнули, что:

- «14 января 2000 г. в г. Душанбе было подписано... Соглашение между Республикой Таджикистан и Республикой Узбекистан о сотрудничестве..., в котором содержатся обязательства сторон о... режиме работы Кайраккумского водохранилища...»,
- «... в мае стало ясно, что при заданном "Барки Точик" режиме попусков в марте-апреле 2000 г. Кайраккумское водохранилище не будет наполнено (в соответствии с Соглашением) к 31 мая 2000 г. В результате были потеряны 600 млн. м³...»,
- «Режим Токтогульского водохранилища... - межправительственный протокол между Киргизией и Узбекистаном об использовании водно-энергетических ресурсов Нарын-Сырдарьинского каскада водохранилищ в 2000 году (16 марта 2000 г., г. Ош) и Соглашение между тремя государствами бассейна (Киргизия, Казахстан и Узбекистан), подписанное 3 июля 2000 г. в г. Бишкеке».
- Протоколом (Кыргызстан-Узбекистан, от 16 марта 2000 г.) «объем попусков из Токтогула... 1,3 км³ из расчета, что такой же объем будет выпущен для нужд Казахстана после заключения с Киргизией аналогичной договоренности. Но время шло, и за первую половину вегетации вопрос не решился...».

Прим.: Узбекистан заключил Протокол до начала вегетации, на необходимый ему объем воды из Токтогула (1,3 км³). Соглашение (Кыргызстан, Казахстан, Узбекистан) о режиме работы Токтогула подписано только 3 июля 2000 г.

- «Республика Казахстан со второй декады июля довела прием электроэнергии до 6-9 млн. кВт. ч в сутки, соответственно выросли попуски из Токтогульского водохранилища и водозаборы в канал "Достык"».

Казахстан не определился по объему принимаемой электроэнергии до июля в обмен на эквивалентный объем воды, что осложнило ситуацию по каналу «Достык».

- - «... Только в начале августа попуски из Кайраккума достигли максимальной величины за всю вегетацию и впервые за летний период фактические водозаборы превысили лимиты. ... Но дополнительные водозаборы августа - сентября, улучшив общие показатели за сезон, не могут задним числом покрыть потребности в воде...».

Как складывалась ситуация летом – в период формирования урожая аграрных культур – для Таджикистана и Узбекистана?

Показатели обеспеченности водой за июнь-август по участкам реки Сырдарья /64/:

ТОКТОГУЛ-УЧКУРГАН:

- Таджикистан – 83,5 % (лимит – 0,133 км³, факт – 0,111 км³),
- Узбекистан: – 82,9 % (2,323 км³ и 1,925 км³), примерный паритет.

УЧКУРГАН-КАЙРАККУМ:

- Таджикистан – 149,6 % (лимит – 0,261 км³, факт – 0,391 км³),
- Узбекистан – 89,9 % (лимит – 0,350 км³, факт – 0,315 км³), на 60 % меньше.

КАЙРАККУМ-ШАРДАРА:

- Таджикистан – 101,9 % (лимит – 0,702 км³, факт – 0,715 км³),
- Узбекистан – 85,8 % (лимит – 3,328 км³, факт – 2,857 км³), на 16 % меньше.

ВСЕГО ПО НАЗВАННЫМ УЧАСТКАМ РЕКИ:

- Таджикистан – 111 % (лимит – 1,096 км³, факт – 1,217 км³),
- Узбекистан – 84,9 % (лимит – 6,001 км³, факт – 5,097 км³), на 26 % меньше.

Узбекистан для увеличения обеспеченности стоком среднего и нижнего течения реки Сырдарья (за счет попусков из Токтогула) принял 1635 млн. кВт/час электроэнергии вместо 1100 млн. кВт/час (на 49,6 % больше, чем было предусмотрено Соглашением от 3 июля 2000 г.), Казахстан – 514 млн. кВт/час (на 53 % меньше плана).

По Соглашению, Узбекистан и Казахстан должны принимать электроэнергию поровну.

В Протоколе заседания МКВК ЦА № 28 (21-22 декабря 2000 г.) отмечается, что:

- Соглашение (Таджикистан-Узбекистан) было заключено своевременно (14 января 2000 г.), но оно не было выполнено, и «...к 31 мая 2000 г. Кайракумское водохранилище не было заполнено, как предусматривалось Соглашением».

Имеет место нарушение Соглашения со стороны Таджикистана.

Относительно низкая обеспеченность водой канала «Достык» в 2000 г. (85,2 %) в сравнении с Узбекистаном (96,9 %) есть следствие некорректного толкования Соглашения экспертами Казахстана и малого объема принятой им энергии. Хотя по Соглашению Узбекистан принял почти 150 % объема электроэнергии Токтогула, а Казахстан – менее 50 % (втрое меньше), диспропорция в лимитах воды между ними не была столь резкой, благодаря приему энергии Узбекистаном.

В Протоколе заседания МКВК № 28 отмечено, что фактический водозабор в казахстанскую часть канала «Достык» за июнь-август 2000 г. значительно превышает объемы, которые могли быть, если следовать положениям Соглашения.

Так, водозаборы в канал "Достык" за летние месяцы, с учетом принятой Казахстаном энергии должны были быть 226 млн. м³, фактически они составили 421 млн. м³ (в 1,86 раза больше эквивалента принятой электроэнергии).

Дополнительный объем воды в 195 млн. м³ в канал «Достык» за эти месяцы был обеспечен в решающей степени за счет приема Узбекистаном электроэнергии Токтогула сверх запланированного объема.

Аналогично, в бассейне реки Амударья Таджикистан в летние месяцы был обеспечен водой намного лучше, чем страны низовий. Так, если обеспеченность относительно лимитов воды в июне-августе 2000 г. в РТ колебалась в пределах 76 % (июнь) – 80 % (август), то аналогичные показатели для Туркменистана составила 55 % (август) – 73 % (июнь), для Узбекистана – 49 % (август) – 68 % (июнь) /64/.

Заметна устойчивая тенденция чрезвычайно низкой обеспеченности водой орошаемых земель Туркменистана и Узбекистана в критический период для накопления урожая хлопчатника и ряда других культур (июль-август). Для Таджикистана наблюдается обратная картина – с одной стороны – более высокая обеспеченность водой в целом, с другой – ее повышения от июня к августу.

Как дополнительный штрих к рассмотренной выше картине, приведем отдельно обеспеченность водой в первые месяцы вегетации. Так, апрель и май важны с позиций обеспечения водой и накопления урожая зерновых (в основном – пшеницы), а также – проведения влагозарядковых, вызывных поливов для ряда других аграрных культур.

Бассейн Амударьи, обеспеченность водой трех основных потребителей воды в мае – июне (Протокол заседания МКВК ЦА № 27, 4 августа 2000 г., г. Фергана /65/):

- Таджикистан – 96,3 % (от установленного МКВК лимита),
- Туркменистан – 81,6 % (от лимита), на 15 % меньше, чем в РТ,
- Узбекистан – 73,8 % (от лимита), на 22 % меньше, чем в РТ.

4) Г) СИТУАЦИЯ, предшествовавшая маловодному 2000 г.

Из Протокола заседания МКВК ЦА № 24 (23.10.1999 г., г. Кызыл-Орда), в части необходимости своевременного заключения Соглашений и их выполнения:

- «...реализация соглашений проходила трудно, так как энергосистемы Узбекистана и особенно Казахстана производили прием электроэнергии из Кыргызской Республики в меньшем объеме, чем было оговорено в соглашении: всего за летний период Узбекистаном было принято 942 млн. кВтч, а Казахстаном - 350 млн. кВтч...».

Прим.: Казахстан и Узбекистан принимают 2200 кВт/час – по 1100 кВт/час. Узбекистан летом принял 86 %, Казахстан – 31,8 % относительно своих обязательств.

- «...Узбекская энергосистема стала принимать в июне... по 4,5-5 млн. кВтч в сутки вместо... 15-17 млн. кВтч и... в июле-августе достигла необходимого темпа». Что касается Казахстана, «...реализация... началась лишь после подписания 2 июля... решения о приеме энергии, величина которого не превысила 5-7 млн. кВтч в сутки»,
- «В результате из Токтогула за прошедшую вегетацию было выпущено 5,10 км³ вместо 6,8 км³, предусмотренных графиком МКВК...»,
- «наибольшие трудности... возникают из-за работы Кайраккумского водохранилища. ... с 1998 года... соглашения стали заключаться между» Таджикистаном и Узбекистаном. По Соглашению РТ обязалась обеспечить «наполнение Кайраккумского водохранилища к началу лета и осуществлять режим его работы по графику БВО «Сырдарья». Но вопреки... Соглашению кампания "Барки Точик" ...строила работу водохранилища по собственному усмотрению...»,

- «Если летом из-за сокращения попусков из Токтогула Кайраккумская ГЭС недовырабатывает электроэнергию (объяснение таджикской Стороны – Ю.Р.), то для чего... "Барки Точик" с августа... и вопреки графику задерживает воду... из Токтогула - к 1 октября в Кайраккумском водохранилище уже накоплено больше предусмотренного ... порядка 300 млн. м³».

Как видно, имеет место накопление воды в вегетацию, хотя:

- «Эта вода оплачена поставками энергоресурсов по соглашению между тремя другими государствами..., предназначена для орошения земель в среднем течении Сырдарьи и требования таджикской стороны о выполнении соглашения, в котором она не принимает участия», неправомочны (мнение БВО «Сырдарья» - Ю.Р.).

В то же время:

- Соглашение (Таджикистан-Узбекистан) предусматривало прием узбекской Стороной «летней» э/энергии Кайраккума, что «узбекская сторона осуществляла аккуратно - за вегетацию принято 555,7 млн. кВтч» при плане в 550 млн. кВтч.

Вегетация 1999 г. была также сложной, но не в такой степени, как 2000 и 2001 годы. Год приведен для наглядности – невыполнение подписанных Соглашений (так, действия компании «Барки Точик» - см. выше) становится хронической, позже это «забывается», общественности представляется прямо противоположная картина – что Узбекистан якобы нарушает международное право.

Соответственно, вопрос: на ком лежит ответственность за несоблюдение графиков МКВК и искусственное снижение уровня обеспеченности водой среднего и нижнего течения реки Сырдарья в вегетационный период, в том числе – канала «Достык» (Казахстан) и таджикских земель, расположенных ниже Кайраккума?

Так как высокие удельные объемы водозаборов и обеспеченность водой Таджикистана, в сравнении с другими странами ЦА, имеют место в маловодные годы, то нет резона говорить о таковых в годы многоводные и средней водности. В маловодные годы неправомерные действия таджикской Стороны, вопреки договоренностям между Сторонами способствуют лишь осложнению водохозяйственной ситуации.

К сожалению, это уже стало привычной картиной – накопление воды летом и максимально возможное опорожнение водохранилища к началу вегетационного периода – наблюдается в годы независимости.

Так, по данным за период 1999-2009 гг.²³ [28], объем воды в Нурекском водохранилище на 1 апреля (начало вегетационного периода) и 1 сентября (последний месяц вегетации) колебался в пределах, соответственно, (5,7-6,4) куб. км и (9,7-10,6) куб. км.

Накопление воды летом усугубляет водохозяйственную ситуацию ниже по течению Амударьи – в Узбекистане и Туркменистане. Так, в 2000, 2001, 2008 гг., которые были маловодными, объемы воды в водохранилище составили (куб. км):

- 2000 г.: 1 апреля – 5,83 // 1 сентября – 9,99 // разница – 4,16 куб. км;
- 2001 г.: 1 апреля – 5,98 // 1 сентября – 10,46 // разница – 4,48 куб. км;
- 2008 г.: 1 апреля – 5,90 // 1 сентября – 10,67 // разница – 4,77 куб. км.

Разница и есть те объемы, которые сохранены для выработки электроэнергии в ущерб аграрному сектору Туркменистана и Узбекистана, что показано выше.

²³ Ш.Рахимов, С. Маматов. Истинных ученых должна заботить сохранность природы и дружественные связи с соседями // <http://www.gorizont.uz/cgi-bin/main.cgi?raz=4&id=888> / 01.12.2010

Вопросы:

- Почему Узбекистан в маловодные годы имеет меньшую обеспеченность водой, по отношению к лимитам водозаборов, в сравнении с Таджикистаном?

Так, Таджикистан в 2008 г. был обеспечен водой на 87,2% от утвержденных лимитов, тогда как Узбекистан – на 67,7 %. Эти показатели в 2001 составили 102 % (РТ) и 89,6 % (Узбекистан), в 2000 г. – 88,8 % (Таджикистан) и 75,9 % (Узбекистан);

- Почему Таджикистану устанавливаются лимиты водозаборов больше, чем Узбекистану на душу населения и на единицу орошаемых земель?

Так, согласно «Схемам КИОВР», которые отражают показатели для года средней водности, Таджикистану определен лимит из ствола реки Сырдарья в объеме 1,81 км³ (данные ММВР РТ). В то же время, в маловодном 2008 г. для РТ установлен лимит водозабора в 1,905 км³ (на 5,8 % больше, чем для года средней водности). Та же картина наблюдается и по другим маловодным годам (2000 г., 2001 г.);

- Почему Узбекистан имеет более низкие удельные показатели водозаборов?

Так, в бассейне Сырдарьи в вегетацию 2008 г., 2001 г., 2000 г. водозаборы РТ на душу населения превышали таковые Узбекистана по установленному лимиту на 40 %.

За эти же годы фактические водозаборы РТ на душу населения были, соответственно, на 23 %, 59 % и 55 % больше аналогичных показателей в Узбекистане.

В бассейне реки Амударья наблюдается такая же картина – Таджикистан имеет более высокие удельные лимиты водозаборов, как по их установлению, так и по факту;

(4) Почему Казахстан и Узбекистан заключают с Кыргызстаном соответствующие Соглашения для повышения обеспеченности водой среднего и нижнего течения реки Сырдарья в годы пониженной водности, а Таджикистан – нет?

С учетом обстоятельства, что формируемый на территории РТ сток в бассейне реки в 2 раза меньше, чем водозабор из ствола реки, такой вопрос можно обсудить, в первую очередь – для маловодных лет. И в целях исключения рецидивов невыполнения обязательств (так, 2000 г.), когда имели место неправомерные действия таджикской Стороны по режиму Кайраккумского водохранилища, вопреки Соглашению;

- Почему нельзя установить лимиты, приняв за основу научно-обоснованные нормы орошения, а не с учетом потерь в ирригационных системах (ИС)?

Так, лимиты для РТ в советские времена установлены, исходя из самых высоких в регионе фактических потерь воды в ИС. Поэтому, в частности, на современном этапе нормы орошения для Узбекистана составляют 11-12 тыс. м³/га, в РТ – 16-17 тыс. м³/га.

Интегрированное управление водными ресурсами (ИУВР) как путь решения основных проблем национального и трансграничного водопользования

Интегрированное управление водными ресурсами (ИУВР) рассматривается как альтернатива технократическому и эгоистическому подходу к управлению водными ресурсами путь решения основных проблем использования водных ресурсов и их охраны, как на национальном, так и трансграничном уровне.

Имеются разные определения понятия «ИУВР».

Так, согласно определению Глобального Водного Партнерства (GWP&UNDP, 2005)²⁴, одного из последовательных и активных проводников идей ИУВР, ИУВР - это:

- «процесс, способствующий скоординированному развитию и управлению водными, земельными и другими, связанными с ними ресурсами с целью достижения максимального социально-экономического благополучия на справедливой основе без причинения ущерба устойчивости жизненно-важных экосистем»

Основой ИУВР является признание взаимозависимости всех видов водопользования:

- Большие оросительные нормы и сбросы загрязненных дренажных вод снижают запасы пресных вод для питьевых нужд или промышленности;
- Сточные воды загрязняют реки и угрожают экосистемам;
- Сохранение воды для поддержания рыбоводства и экосистем – снижает водозабор для сельского хозяйства; и т.д.

Считается, что ИУВР является непрерывным процессом, обеспечивающим устойчивое развитие, распределение и мониторинг использования водных ресурсов с учетом социальных, экономических и экологических задач.

Данное выше базовое и многие другие определения понятия ИУВР, включая также несколько видоизмененные определения его (комплексное или объединенное УВР, комплексный, системный или целостный подход к УВР) являются основой отождествления их с концепцией ИУВР абсолютным большинством экспертов.

Несмотря на многочисленные ссылки на концепцию (или теорию) ИУВР, собственно этой концепции (или теории), видимо, не существует, что надо признать существенным упущением. Признает это и ГВП, которая была основана в 1996 г. в целях создания благоприятных условий для внедрения принципов ИУВР:

- «...Концепция ИУВР часто дебатруется и единого его определения не существует. Следовательно, национальные и региональные организации должны разработать собственные принципы ИУВР, используя глобальную и региональную структуру»²⁵.

Принципы ИУВР - основополагающие идеи и начала, выражающие сущность и общую направленность действий, определяющие смысл и содержание ИУВР, Принципы ИУВР - наиболее важные и общепризнанные нормы поведения субъектов водных отношений, носящие обязательный характер для них.

Основные принципы ИУВР

Широко распространено мнение, что основы современной концепции ИУВР «были выдвинуты на известной конференции в Дублине в 1992 году в виде четырех принципов, которые стали базисом для последующих глобальных реформ водного хозяйства»²⁶, отражены в ПОВЕСТКЕ ДНЯ НА XXI ВЕК, принятой также в 1992 г. на Всемирном Саммите по устойчивому развитию (РИО-ДЕ-ЖАНЕЙРО).

²⁴ "Интегрированное управление водными ресурсами", Центр СУР РК, 2011

²⁵ Глобальное Водное Партнерство. Технический Совещательный Комитет. Интегрированное управление водными ресурсами. Секретариат ГВП Центральная Азия и Кавказ/Офис IWMI – 44 с. (с.16)

²⁶ Духовный В.А., Соколов В.И. Принципы интегрированного управления водными ресурсами. В сб. Интегрированное управление водными ресурсами: от теории к реальной практике. Опыт Центральной Азии. (Ред.: Духовный В.А., Соколов В.И., Мантритакае Х.) - Ташкент: НИЦ МКВК, 2008 - 364 с.

В последующем принципы ИУВР получили развитие и рассматривались практически на всех глобальных и региональных форумах, посвященных устойчивому развитию, экологическим проблемам и водным ресурсам:

- Конференции (ООН) по окружающей среде и развитию, Йоханнесбург, 2002;
- I–VI Всемирных Водных Форумах (Марракеш 1997, Гаага, 2000, Киото, 2003, Мехико, 2006, Стамбул, 2009, Марсель 2012).

В Дублине (1992) установлены четыре руководящих принципа для управления пресными водами:

- Пресная вода является ограниченным и уязвимым ресурсом, имеющим существенное значение для жизни, развития и окружающей среды
- Развитие и управление водными ресурсами должно быть основано на принципах совместного участия, вовлекая пользователей, лиц, планирующих и принимающих решения на разных уровнях.
- Женщины играют ключевую роль в обеспечении, управлении и хранении воды
- Вода имеет экономическую ценность во всех формах ее использования и должна признаваться экономическим благом.

Разные эксперты по-разному определяют основные принципы ИУВР и их количество.

Так, подходы IWA (International Water Association) к управлению водными ресурсами как принципы ИУВР²⁷:

- Бассейновый принцип
- Учет интересов природы
- Системный подход
- Участие заинтересованных сторон
- Социальная справедливость
- Создание потенциала
- Информационное обеспечение
- Полное возмещение стоимости
- Обязательная поддержка правительства
- Применение лучших технологий
- Устойчивое финансирование
- Справедливое распределение воды
- Вода как экономическое благо
- ГЕНДЕР

Одним из соответствующих «строгой логике» следует признать анализ эксперта Института Всемирного Банка (World Bank Institute – WBI), который основан на наработках ГВП. Некоторые оценки из этого анализа приведены ниже.

²⁷ Principles of Integrated Water Resources Management in Urban Areas. Source: Industry Sector Report for WSSD prepared by IWA // <http://www.gdrc.org/uem/water/iwrm/1pager-01.html>

Эксперт принимает за основу определения понятия ИУВР, которые даны ГВП и Агентством США по международному развитию – ЮСАИД (the United States Agency for International Development – USAID)²⁸:

- Определение ГВП (см. выше)
- Определение USAID: "ИУВР – это совместно планируемый и осуществляемый процесс на основе участия, базирующийся на достоверных знаниях, который объединяет заинтересованные стороны в целях определения долгосрочных потребностей общества в водных и прибрежных ресурсах и путей для поддержания необходимых экологических услуг и экономических выгод"²⁹.

Эксперт, исходя из этих базовых определений, дает свою трактовку понятия ИУВР:

- «ИУВР способствует защите окружающей среды, экономическому росту и устойчивому сельскохозяйственному развитию, продвижению демократического участия в управлении и улучшению здоровья населения».

Из этих определений, по мнению эксперта, могут быть выделены 4 ключевых элемента, которые характеризуют процесс ИУВР как:

- ИУВР – это координированный процесс, который объединяет заинтересованные стороны (ЗИС),
- ИУВР сосредотачивается как на экономическом и социальном благополучии и справедливости, так и на защите экосистем,
- ИУВР использует научные данные и инструменты для обеспечения достоверной основы обсуждения,
- ИУВР подчеркивает надлежащее управление с вовлеченным демократическим участием.

Эксперт дает точную – одним словом – характеристику каждого из Дублинских принципов, в рамках которых можно выделить следующие принципы ИУВР:

- Principle 1 - “Ecological” (целостный подход; бассейновый принцип),
- Principle 2 “Institutional” (подход на основе участия; повышение потенциала),
- Principle 3 “Gender” (вовлечение женщин в УВР; принцип синергизма),
- Principle 4 “Economic” («инструментальный принцип» - экономические инструменты, справедливость и равноправность, принцип полного возмещения стоимости).

Эксперт подчеркивает, что подходы ИУВР инкорпорируют в себя, в соответствии с Дублинскими принципами, ключевые положения 4 понятий:

- Интеграция (Integration),
- Децентрализация (Decentralization),
- Участие (Participation),
- Экономическая и финансовая устойчивость (Economic and Financial Sustainability).

²⁸ Mei Xie. Integrated Water Resources Management (IWRM) - Introduction to Principles and Practices Oct. 13, 2006 // <http://www.pacificwater.org/userfiles/file/IWRM/Toolboxes/introduction...Introduction.pdf>

²⁹ Возможен мой неточный перевод с английского текста – Ю.Р.

Эксперты Азиатского Банка Развития (АБР) рассматривает ИУВР как модель-парадигму для установления «хорошего водного управления» и определяют ИУВР как целостную структуру, принципы которого обеспечивают³⁰:

- Эффективное использование воды,
- Равноправный доступ к воде,
- Баланс между конкурирующими пользованиями,
- Использование передовой природоохранной технологии,
- Сотрудничество между различными правительственными агентствами и представителями всех заинтересованных групп.

Эксперты АБР подчеркивают, что не имеется единого шаблона ИУВР для каждой страны по причине разнообразия географических, политических различий, уровня развития и др. Так, страна вольна разрабатывать собственные планы ИУВР, но общим правилом является следование основным принципам ИУВР. По мнению экспертов, также опирающихся на наработки ГВП, ключевым словом в понятии «ИУВР» является слово «интегрированное» (integrated), и ГВП предлагает связать два подхода:

- а) подход «природная система», и
- б) подход «человеческая система».

«Природная система» интегрирует различные аспекты использования воды как ресурса:

- Воду и землю,
- Пресную воду и прибрежную зону,
- Поверхностные и подземные воды,
- Количество и качество воды,
- Верхнее и нижнее течение

«Человеческая/социальная система» сосредотачивается на интеграции различных групп населения и секторов, которые управляют и используют водные ресурсы.

В «социальной системе» стратегии ИУВР должны сосредотачиваться на помощи водопользователям и координации их действий при УВР. Координация подразумевает фактическое участие ЗИС, разрешение конфликтов, ведение переговоров.

Эксперты АБР делают четкое различие между видами водопользования и собственно водопользователями, при этом, как указано, подход «природная система» интегрирует виды использования воды, подход «человеческая/социальная система» - пользователей воды, а национальные планы ИУВР должны учитывать комбинацию этих двух подходов. Подход АБР к ИУВР отражен в следующих положениях:

- АБР принимает принципы ИУВР, при этом подчеркивает, что УВР должно быть внедрено в бассейнах, речные бассейны являются фундаментальной единицей для УВР государства (бассейновый принцип);
- Хорошее управление затруднено без оказания поддержки правительства – как секторам водопользования, так и водопользователей, при этом:

³⁰ ADB: TOWARDS BETTER BASIN MANAGEMENT, May 2007 // <http://www.adb.org/Water/Water-Briefs/iwrm.asp>

- Правительство устанавливает правила УВР (политика, стратегии, планы, и т.д.),
- Пользователи внедряют эти правила и следуют им, в первую очередь – в контексте защиты от злоупотреблений при водопользовании;
- АБР считает важным учреждение местных организаций речного бассейна, и эти организации имеют в составе представителей правительства и ЗИС.

Для успешного планирования и внедрения принципов ИУВР эксперты АБР рекомендуют правительственным органам предпринять следующие действия:

- Учредить организации речного бассейна;
- Обеспечить участие ЗИС в этих организациях;
- Улучшить систему координации между национальными и местными властями;
- Подготовить и обеспечить выполнение бассейновых планов, которые отражают тенденции спроса и требований на воду, и другие ограничения.

В частности, одной из целей «программы АБР в сфере финансирования водного сектора АБР на 2006-2010 гг. («ADB's Water Financing Program 2006–2010) является внедрение ИУВР в 25 речных бассейнах Азии³¹, включая бассейн Сырдарьи.

Составители словаря WATERWIKI, основываясь на базовом определении ГВП понятия ИУВР и главы 18 ПОВЕСТКИ ДНЯ на XXI век³², полагают, что подход ГВП способствует продвижению более скоординированного развития и управления³³:

- а) землей и водой
- б) поверхностными и подземными водами
- в) речным бассейном и смежной прибрежной и морской окружающей средой
- интересами верхнего и нижнего течения.

Указывается, что подход ИУВР является уходом от фрагментированного подхода к УВР и базируется на трех основных столпах – на наличии:

- Благоприятной среды для установления подходящей политики, стратегий и законодательства для устойчивого развития водных ресурсов
- Институциональной структуры для реализации этой политики, этих стратегий и законодательства
- Инструментов управления для этих институтов для выполнения этих работ

Словарь приводит 5 ключевых принципов ИУВР:

- Вода должна рассматриваться как экономическое, социальное и экологическое благо
- Водная политика должна сосредоточиться на управлении спросами (требованиями) на воду и условиями водной поставки
- Правительственные регулирующие рамки (правила) являются критическими (важными) и способствуют устойчивому развитию водных ресурсов
- Водные ресурсы должны управляться на самом низком соответствующем уровне

³¹ Сейчас известно, что для этих целей в Центральной Азии выбран бассейн реки Сырдарьи.

³² "Integrated water resources management is based on the perception of water as an integral part of the ecosystem, a natural resource and a social and economic good, whose quantity and quality determine the nature of its utilization" (Agenda 21, Chapter 18).

³³ Integrated Water Resource Management (IWRM) // <http://waterwiki.net/index.php/IWRM>

- Должна быть признана и поддержана центральная роль женщин, которую они играют в УВР и охране вод.

По мнению ведущих экспертов НИЦ МКВК Центральной Азии, в обобщенном виде ключевые принципы заключаются в следующем» (как и в БД НИЦ МКВК)³⁴:

- «управление водными ресурсами осуществляется в пределах гидрографических границ, в соответствии с морфологией конкретного речного бассейна;
- управление предусматривает учет и использование всех видов водных ресурсов, принимая во внимание климатические особенности регионов;
- тесная увязка всех видов водопользования и всех участвующих в управлении водными ресурсами организаций по горизонтали между отраслями и по вертикали между уровнями водохозяйственной иерархии...;
- общественное участие не только в управлении, но и в финансировании, поддержании, планировании и развитии водохозяйственной инфраструктуры;
- приоритет природных требований в деятельности водохозяйственных органов;
- нацеленность на водосбережение и борьбу с непродуктивными потерями воды водохозяйственных организаций и водопользователей; управление спросом на воду, наряду с управлением ресурсами;
- информационное обеспечение, открытость и прозрачность...;
- экономическая и финансовая стабильность управления.

В другой публикации ведущих экспертов НИЦ МКВК³⁵ ИУВР определен как «процесс скоординированного управления и развития водных ресурсов», и даны основные характеристики перехода к этому процессу. Эти характеристики также можно принять за основные принципы ИУВР:

- «от управления в пределах административных границ к управлению в границах речного бассейна или ирригационной системы (гидрографические границы)» - впервые ирригационная система признается единицей водного управления;
- от одностороннего авторитарного принципа управления "сверху вниз" к более демократичному двухстороннему принципу - "снизу вверх" (требования на воду и участие водопользователей в управлении) и "сверху вниз" (лимиты и поддержка водопользователей);
- от ведомственного управления к интегрированному межведомственному управлению;
- от командно-административного метода к корпоративному управлению с участием водопользователей и других бенефициариев на всех уровнях иерархии управления водными ресурсами;
- от управления ресурсами – к управлению спросом на них;
- от корпоративного управления водниками-профессионалами к открытому информативно-доверительному управлению с участием водопользователей и других заинтересованных лиц».

³⁴ Духовный В.А., Соколов В.И. Принципы интегрированного управления водными ресурсами. В сб. ИУВР: от теории к реальной практике. Опыт Центральной Азии - Ташкент: НИЦ МКВК, 2008 - 364 с.

³⁵ Духовный В.А., Соколов В.И. Интегрированное управление водными ресурсами: опыт и уроки Центральной Азии - навстречу четвертому Всемирному Водному Форуму - Ташкент: 2005 - 97с.

Эксперты NEWATER как 3 столпа ИУВР определяют, как и составители WATERWIKI:

- а) Инструменты управления,
- б) Благоприятная среда;
- в) Институциональная структура.

Экологические, социальные, и экономические цели воздействуют на эти три столпа ИУВР, чтобы достичь баланса между человеком и природой. При этом акцент делается социальных факторах управления, которые ранее часто пренебрегались.

Политическая воля является необходимой предпосылкой, создание платформы для диалога основных заинтересованных сторон (ЗИС) или их консолидации является высшим приоритетом в списке действий.

Важно, что этот диалог должен быть основан на знании предмета.

И, наконец, мнению экспертов ГВП, которые определяют Дублинские принципы как руководящие при внедрении принципов ИУВР³⁶. Признавая полезность Дублинских принципов и их универсальное (всемирное) признание, справедливо подчеркивается, что эти принципы не являются статическими (догмой). Эксперты ГВП признают, что имеется насущная потребность в их модернизации и дополнении, учитывая специфику принципов и в свете их интерпретации и практического применения. ГВП приводит Дублинские принципы и их расшифровку применительно к ИУВР, т.е. каждый Дублинский принцип содержит ряд принципов ИУВР, в частности (в скобках):

Принцип I ("Экологический"): Вода – ограниченный и уязвимый ресурс.

Согласно экспертам ГВП, ИУВР раскрывается через следующие понятия и/или принципы (или подходы):

- Целостный подход в целом (основные принципы: бассейновый подход, защита экосистем, многоцелевое использование, межсекторная координация);
- Естественная ограниченность ресурсов;
- Антропогенное воздействие;
- Отношения между верхним и нижним течением (справедливое вододеления, координация действий, организация диалогов, участие)
- Целостный институциональный подход (координация деятельности, общественное участие, координация политики на всех уровнях управления - от национальных ведомств, министерств до местных властей).

Принцип II ("Институциональный"): подход на основе участия:

- Реальное участие (демократичность, роль местных общин, группы основных ЗИС, участие в принятии решения, учет рыночных принципов),
- Участие больше, чем консультация (обеспечение возможности стейкхолдерам на всех уровнях социальной структуры влиять на решения на разных уровнях, реальные консультации и обучение),

³⁶ GWP Technical Advisory Committee (TAC) TAC BACKGROUND PAPERS NO 4 "Integrated Water Resources Management" (SE -105 25 Stockholm, Sweden, Printed in Denmark. First printing, March 2000) // <http://www.tonydorsey.ca/597/Posts/TACNO4.PDF>

- Достижение согласия (участие - средство достижения согласия, сохранение устойчивости ресурса, обязательства и ответственность, ограничения в пользованиях, межсекторная координация, разрешение конфликтов),
- Создание механизма и потенциала участия (ответственность органов государственной власти всех уровней за обеспечение возможностей для участия и создание соответствующего потенциала, информированность, прозрачность информации),
- Соответствующий низжайший уровень (принятия решений) (соблюдение баланса между подходами «сверху – вниз» и «снизу – вверх», принятие решений на наиболее низком приемлемом уровне, масштаб варьирует от уровня отдельного домашнего хозяйства и фермы до межгосударственного уровня; в последнем случае должны быть учреждены совместные координационные органы).

Принцип III ("ГЕНДЕР"):

- Важная роль женщин (равноправное участие женщин в ИУВР, их мобилизация).

Принцип IV ("Инструментальный"): Вода как экономическое благо:

- Вода имеет ценность как экономическое благо (признание экономической ценности воды, рыночные принципы регулирования различных видов водопользования),
- Стоимость и издержки (расходы) – две различные вещи (экономические инструменты регулирования, экономические стимулы, восстановление полной стоимости воды, дополнительные инвестиции),
- Полезные понятия ценности воды,
- Полезные понятия (экономической) стоимости воды,
- Полное возмещение стоимости (при конкурирующем водопользовании полная стоимость как основа распределения воды),
- Управление требованием (спросом) на воду через экономические инструменты (сохранение оптимального баланса между спросом и предложением; инструменты ограничения спроса на воду)
- Финансовая самодостаточность для обеспечения водой как социального блага (материальная независимость предприятий коммунального обслуживания от общих доходов; восстановление полных затрат на водные услуги; принципы гарантий поставок и устойчивости инвестиций; создание рынка прав на воду).

По определению ГВП, в рамках Глобальной Программы Действий и Глобальной Международной Оценки Вод интеграции в «природной системе» подлежат³⁷:

- Управление водными и земельными ресурсами,
- «Зеленая вода» и «Голубая вода»³⁸,

³⁷ **Прим.:** ГВП справедливо считает необходимым интеграцию УПРАВЛЕНИЯ («водой и землей», «поверхностными и подземными водами» и т.др. объектами управления). Абсолютное большинство экспертов, на основе наработок ГВП, считают необходимым интеграцию ПРЕДМЕТА/ОБЪЕКТА УПРАВЛЕНИЯ («воду и землю», «поверхностные и подземные воды» и т.п.), что меняет сущность предложения ГВП – продвижение к объединенному (интегрированному) управлению. См., например, - приведенные в настоящем отчете материалы – АБР, WATERWIKI. НИЦ МКВК, Е.Тыртышного.

³⁸ **"Зеленая вода"** – вода, используемая непосредственно для производства биомассы и «теряется» на суммарное испарение (физическое испарение и транспирацию). **"Голубая вода"** – воды, текущие или находящиеся в водных объектах (реках, озерах, других источниках).

- Управление поверхностными и подземными водами,
- Управление количеством и качеством водных ресурсов,
- Управление интересами верхнего и нижнего течения.

При этом подчеркивается, что обязательен учет интересов нижнего течения (низовий), так как оно отличается большей уязвимостью к изменениям.

В рамках «человеческой системы» интеграции подлежит обширный круг проблем связанных с обеспечением ИУВР (политика и законодательство, финансирование, планирование, приоритеты, участие, межсекторное взаимодействие и т.д.).

ГВП четко признает, что интеграция всех аспектов ИУВР является сложнейшей задачей, и абсолютная интеграция нереалистична.

Так как разработки ГВП относительно реализации ИУВР касаются обширного круга проблем как в пространственном (географическом), так и хронологическом (временном) масштабах, остановимся кратко на таком важном аспекте среды для внедрения принципов ИУВР, как национальное водное законодательство, которое обеспечивает правовые основы конкретных практических действий.

Основные требования к законодательству в контексте внедрения принципов ИУВР.

1. Национальный уровень: законодательство:

- Соответствует и основано на национальной политике в сфере водных ресурсов,
- Устраняет секторальные противоречия и определяет воду как ресурс,
- Признает как первоочередные приоритеты использование водных ресурсов для основных человеческих потребностей и защиты экосистем,
- Гарантирует права на воду и участие в водном управлении для всех ЗИС,
- Ограничивает монопольный доступ к водным ресурсам и водным услугам,
- Предусматривает положения о предотвращении вреда третьим лицам,
- Предусматривает поддержание сбалансированного подхода между развитием ресурса для экономики и защиты его качества, экосистем и других общественных выгод,
- Гарантирует принятие решений, связанных с развитием, основанных на всесторонней экономической, экологической и социальной оценке,
- Гарантирует использование инструментов участия и экономических подходов.

2. Международный уровень:

ГВП подчеркивает уязвимость прибрежных стран ниже по течению реки, что часто становятся причиной политической напряженности и конфликтов на региональном уровне во всем мире. Природа этих напряженности и конфликтов аналогична той, которая имеется на национальном уровне, но они усложняются наличием национального суверенитета.

Юридические механизмы разрешения конфликтов, разработанные и успешно применяющиеся на национальном или местном уровне, не срабатывают, но главное – и не являются юридически обязательными на международном уровне в случае отсутствия соответствующих соглашений.

Основными проблемами в данном контексте являются достижение согласия и подписание соглашения по принципам управления и вододеления, в соответствии с международной практикой, что будет способствовать сотрудничеству. При этом особое внимание уделяется созданию совместных органов управления водой.

Наличие Соглашения или Договора о совместном управлении трансграничными водами является основой успешного сотрудничества на международных водотоках.

Реализация ряда проектов по внедрению принципов ИУВР на региональном (так, «ИУВР-ФЕРГАНА» - Кыргызстан, Таджикистан, Узбекистан) и национальном уровне (во всех странах ЦА), в частности, в Узбекистане (так, проект «ИУВР-ЗАРАФШАН») показала эффективность применения ИУВР как в национальном, так и региональном контексте. При этом в каждом конкретном случае, необходимо учитывать специфику региона, где применяется ИУВР, так и масштаб (область, район и т.д.).

Задача заключается в выявлении факторов той или иной значимости при внедрении (или использовании) принципов ИУВР, которые влияют на процесс. И среди них целесообразно выделить первоочередные принципы ИУВР, внедрение которых позволит решить большинство проблем УВР за относительно короткий период.

Это относится к ситуации с маловодьем, когда обостряется ситуация:

- С одной стороны – собственно глубоким дефицитом водных ресурсов (более объективный фактор – погодные условия, нежели субъективный),
- С другой стороны – обострением дефицита воды вследствие субъективных факторов (искусственное маловодье или его обострение, вызванное несправедливым вододелением на национальном и трансграничном уровне).

В первом случае («объективное маловодье») необходимо принятие соответствующих по облегчению последствий маловодья, среди которых, в частности:

- Изменение структуры посевов: уменьшение площадей под более влагоемкими сельскохозяйственными культурами или частичный отказ от их выращивания в зонах острого дефицита водных ресурсов;
- Научно-обоснованное применение коллекторно-дренажных вод;
- Своевременное проведение соответствующих агротехнических мероприятий (сев по естественной влаге, культивация и др.) и применение технологий сбережения воды при орошении сельскохозяйственных культур; и др.

Во втором случае («субъективное маловодье») основной мерой является обеспечение дисциплины водопользования, в целом, и справедливого распределения ограниченных наличных водных ресурсов между водопользователями вдоль речной или ирригационной системы, что справедливо и для трансграничного уровня (исполнение договоренностей по водозаборам Узбекистана из трансграничных рек).

Исп.: РЫСБЕКОВ Ю.Х., НИЦ МКВК Центральной Азии

16.01.2014