

ПРАВОВЫЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОВМЕСТНЫХ ОРГАНОВ В УПРАВЛЕНИИ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ

Шарипов С.А.^{1,*}

¹Институт водных проблем, гидроэнергетика и экология Национальной академии наук Таджикистана

*Автор-корреспондент. E-mail: sharipovsa1988@gmail.com

Аннотация. В статье рассматриваются правовые и институциональные механизмы управления водными ресурсами на уровне бассейна, тенденции развития многосторонних и двухсторонних соглашений бассейнового типа, сфера действия которых охватывает водосборную площадь, а также управление водными ресурсами в пределах гидрографических границ речных бассейновых зон.

Ключевые слова: Конвенция, соглашение, правовой механизм, водные ресурсы, заинтересованные стороны, совместные органы, бассейн.

Введение

Подписание совместных международных соглашений и создание совместных органов всегда имеет комплексный подход. Мировая практика показывает, что все соглашения должны заключаться на основе схожих друг с другом подходов и методик на разных уровнях: сотрудничество на техническом уровне; повышение осведомлённости всех заинтересованных сторон; вовлечение общественности; взаимодействие с объектом получения выгод на справедливой основе; финансирование и политическая поддержка, как со стороны государства, так и международных организаций и доноров.

Многие из существующих соглашений не полностью реализованы или неэффективны для решения текущих проблем по разным причинам, таким как их рамочный характер, отсутствие подхода к речному бассейну, слабые институциональные структуры, а также отсутствие финансирования. В связи с этим, международные конвенция должна стать базовым документом к разработке правовой базы двусторонних и многосторонних отношений по совместному использованию водных ресурсов. Руководящие принципы содержат рекомендации по созданию совместных органов в речных бассейнах и

заинтересованные страны могут выбрать их для реализации на практике [1].

В мире насчитывается 276 международных речных бассейнов. 256 из 276 разделены 2, 3 или 4 странами (92,7%), а 20 из 276 разделены 5 или более стран (7,2%), максимум 18 стран разделяют один и тот же трансграничный речной бассейн (Дунай) [2]. Бассейны: Рейн, Конго, Нигер, Нил и Замбези включают в себя 9 или 11 стран, а Амазонка, Ганг, озеро Чад, Тарим, Кура-Аракс, Меконг, Иордан и Евфрат расположены на границах 4 или 8.

Межгосударственные соглашения по трансграничным водным ресурсам охватывают различные сферы водопользования. Анализ показывает, что из 145 соглашений 37% включают водопользование, 39% гидроэнергетику, 9% наводнения, 6% промышленное водопользование, 4% судоходство и загрязнение и 1% рыболовство (Рисунок 1). Из 263 межгосударственных бассейнов 157 до сих пор не имеют правового регулирования [3]. В ЦА расположен бассейн Аральского моря (Сырдарья и Амударья), в который входят шесть стран: Афганистан, Кыргызстан и Таджикистан в верхнем течении и Казахстан, Туркменистан и Узбекистан в нижнем течении. В целом международные речные бассейны регулируются об-

щепризнанными нормами международного права и конкретными соглашениями на региональном (многостороннем) или двустороннем уровне, на основе между-

народных водных ресурсов и соглашений между заинтересованными государствами.

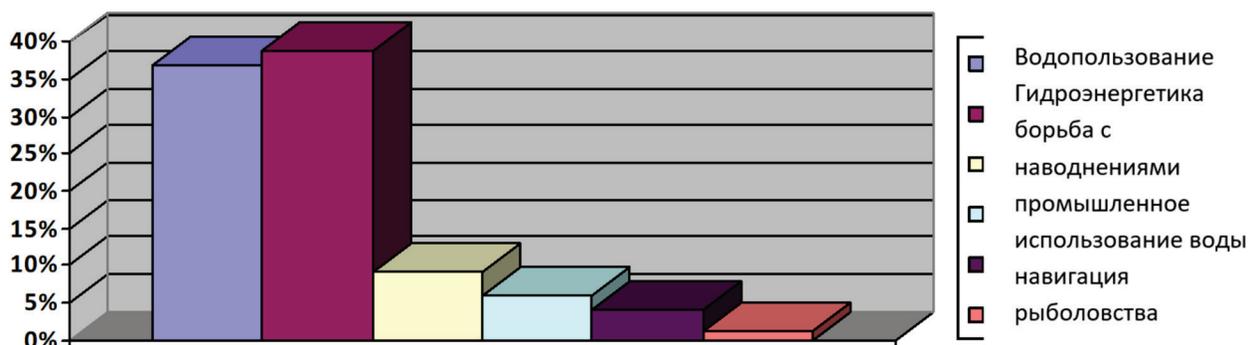


Рисунок 1. Виды водопользования, регулируемые соглашениями.

Количество международных бассейнов и прибрежных государств не является постоянным, с образованием новых государств реки, которые когда-то имели статус национальных, международных и сами становятся вновь возникающими государствами, становятся прибрежными странами.

Вопрос управления общими реками больше не является проблемой только прибрежных государств - его необходимо решать с использованием принципов международного права. Очевидно, что это единственный способ для стран регулировать права на использование воды. Каждый случай имеет свои особенности и нет возможности создать один уникальный документ, способный разрешить все противоречивые случаи по трансграничным водам, но есть способ использовать международные нормативные документы, в качестве основы.

Принципы и механизмы двустороннего и многостороннего межгосударственного водного сотрудничества.

В мире имеется значительное количество рек, озёр и подземных вод, относящихся к категории «международных» водных объектов, то есть тех, которые пересекают границу между двумя или более государствами, или которые имеют общую границу. Исторически междуна-

родные водные пути в правовом смысле касаются, в основном, вопросов регулирования международного судоходства. В настоящее время подход к определению международного характера реки по углу судоходства явно устарел, поскольку межгосударственные или трансграничные реки используются в основном как источник питьевой воды для промышленных целей, сельскохозяйственного орошения, а также выработки электроэнергии, переработки бытовых и промышленных отходов.

В последнее время практикуется заключение соглашений, определяющих общие принципы и нормы взаимоотношений государств в отношении их общих водных ресурсов, описание которых осуществляется посредством дополнительных протоколов по отдельным вопросам или соглашений о сотрудничестве по конкретным водотокам.

Международная практика управления и охраны водных ресурсов имеет тенденцию двигаться в сторону принятия соглашений между заинтересованными государствами в отношении всего или части международного водотока или его части, или в отношении конкретного вида водопользования на международных водах. Такого рода международные соглашения являются многосторонними (например,

Конвенция о сотрудничестве по охране и устойчивому развитию реки Дунай 1994 года) или двусторонними (Соглашение между Киргизской Республикой и Республикой Казахстан об использовании межгосударственных водохозяйственных сооружений на реках Чу и Талас 2000 года) [4].

Достижение бесконфликтных решений существующих проблем, связанных с использованием вод международных бассейнов, обеспечивается только в контексте сотрудничества. В интересах долгосрочного экономического сотрудничества важно поддерживать устойчивость всего бассейна реки в целом, не только поверхностных вод (рек и озёр), но и подземных вод. Международные согла-

шения о совместном использовании водных ресурсов используются в 109 из 263 существующих речных бассейнов, иными словами, сотрудничество поддерживается только в 42% международных бассейнов. Международные речные организации созданы только в 62 из 263 международных бассейнов (табл.1).

Таблица 1 показывает, что кооперативные организации были созданы только для 26 из 176 речных бассейнов, разделяемых двумя странами. Больше международных организаций было создано в международных бассейнах, разделяемых несколькими странами, 36 из 87 этих речных бассейнов имеют совместные органы (Dombrowsky, 2008) [4].

Таблица 1. Международные организации речных бассейнов.

	Международные речные бассейны	Международные организации речных бассейнов		
		Кол.	Доля от общего числа по типу бассейна	Доля бассейнов с МРБО
Двусторонний	173	26	15%	42%
Многосторонний	87	36	41%	58%
Все бассейны	263	62	24%	100%

В современном состоянии международных водных отношений сотрудничество стоит на первом месте как обязательное условие для ответа на все угрозы и вызовы воды. Осознавая необходимость сотрудничества, все больше государств с общими водными ресурсами начали заключать в прошлом веке многочисленные договоры с обязательствами по сотрудничеству. Сотрудничество может осуществляться в форме обмена информацией, уведомлений и консультаций, а совместные органы являются наиболее эффективной формой сотрудничества в управлении водными ресурсами [5].

Двусторонние и многосторонние соглашения о создании совместных органов по управлению водными ресурсами в ЦА

Страны ЦА сотрудничают по трансграничным водам более 30 лет. Эффективное управление водными ресурсами

ЦА сохраняет свою актуальность для политического и экономического сотрудничества, а также сотрудничества в области охраны окружающей среды в регионе. Последствия изменения климата: повышение температуры, сокращение продолжительности сезона дождей, высыхание плодородных земель, нехватка чистой питьевой воды и воды для орошения, приобретают всё более чёткие очертания и требуют усиления сотрудничества между государствами [6]. Вопросы качества воды, которым в прошлом не уделялось должного внимания, все чаще признаются имеющими особое значение для регионального сотрудничества в регионе ЦА.

Заявление, подписанное 12.09.1991 министерствами водных ресурсов стран ЦА, заложило основу международного сотрудничества, признав необходимость решения вопросов водных ресурсов в бас-

сейне Аральского моря как общих для всех стран на основе принципов справедливого регулирования в интересах всех стран региона [7].

Кроме того, существуют и другие соглашения, связанные с сотрудничеством по водным ресурсам в ЦА (табл.2).

Таблица 2. Договорно-правовые механизмы в Центральной Азии.

Соглашения		Кз	КГ	Тд	Тм	Уз
1992	Соглашение о сотрудничестве в сфере совместного управления, использования и охраны водных ресурсов межгосударственных источников	✓	✓	✓	✓	✓
1993	Соглашение о совместных действиях по решению проблемы АМ и прилегающих территорий, оздоровлению окружающей среды и социально-экономическому развитию региона Приаралья.	✓	✓	✓	✓	✓
1996	Чарджевское соглашение	✓	✓	✓	✓	✓
1996	Соглашение об использовании топлива и воды	✓	✓	✓	✓	✓
1998	Соглашение об использовании водно-энергетических ресурсов бассейна реки Сырдарья	✓	✓	✓		✓
1998	Соглашение о сотрудничестве в области охраны окружающей среды	✓	✓	✓	✓	✓
1999	Соглашение о статусе Международного Фонда спасения Арала и его организаций	✓	✓	✓	✓	✓
2006	Рамочная конвенция об охране окружающей среды для устойчивого развития в ЦА		✓	✓		✓
Декларации						
1997	Алматинская декларация	✓	✓	✓	✓	✓
1999	Ашхабадская декларация	✓	✓	✓	✓	✓
1995	Нукуская декларация	✓	✓	✓	✓	✓
2001	Ташкентская декларация	✓	✓	✓	✓	✓
2002	Душанбинская декларация	✓	✓	✓	✓	✓

С момента обретения независимости страны приняли ряд многосторонних и двусторонних соглашений по совместному управлению водными ресурсами по основным бассейнам рек Сырдарья и Амударья (таблица.2), создали институты и присоединились к различным международным конвенциям [8], создавая с юридической точки зрения, правовые и институциональные механизмы сотрудничества.

Устойчивое и справедливое использование воды в ЦА является одним из важных факторов будущего устойчивого развития региона. Совместное решение проблем, справедливое использование межгосударственных водных ресурсов на

основе международного права является жизненно важной потребностью.

Бассейновое управление водными ресурсами Республики Таджикистан на основе совместных органов

Таджикистан проводит свою водную политику и дипломатию в соответствии с региональными и глобальными тенденциями на основе международных принципов и норм, признанными страной. В то же время, водная политика страны учитывает национальные интересы и для её эффективного осуществления проводит соответствующие переобразование системы управления водными ресурсами, основывающегося на внедрении интегрированного и бассейнового управления,

учёте интересов всех заинтересованных сторон [9].

Законодательства Республики Таджикистан в сфере водных ресурсов, основывается на Конституции страны, принятой референдумом 6 ноября 1994 года. В статье 13, которая гласит «земля, её недра, вода, воздух, растительный и животный мир, другие природные ресурсы являются исключительной собственностью государства, и государство гарантирует их эффективное использование в интересах народа».

В соответствии с Законом Республики Таджикистан «О нормативных правовых актах» от 26 марта 2009 года Водный кодекс является системообразующим законодательным актом и все законодательные акты, регулирующие водные отношения, не должны противоречить или не соответствовать положениям Водного кодекса.

В соответствии со статьей 21 Водного кодекса управление водными ресурсами осуществляется в пределах гидрографических границ речных бассейнов и, связанных с ними подземных водных объектов,

в соответствии с принципами интегрированного управления водными ресурсами (ИУВР) [11].

Водное законодательство Таджикистана, в достаточной мере описывает полномочия бассейновых организаций, советов и ассоциации водопользователей, с точки зрения бассейнового планирования использования и охраны водных ресурсов.

В соответствии с утверждёнными положениями о водохозяйственных организациях, ответственных за управление водными ресурсами и за управление спросом на воду, которая несёт ответственность за водоснабжение, контроль и использование воды. Ответственность за продуктивность воды и земли, благополучие лежит на плечах территориальных органов власти, которые, не имеют надёжных механизмов для организационно-финансовых процессов управления.

Система водного законодательства включает в себя специальное законодательство об использовании и охране водных ресурсов (таблица 3).

Таблица 3. Водное законодательство в Республике Таджикистан.

Наименование законов	год
Закон о недрах	1994
Закон об ассоциациях водопользователей	2006
Закон о питьевой воде и питьевом водоснабжении	2018
Закон о безопасности гидротехнических сооружений	2010
Закон об охране окружающей среды	2011
Закон об охране природы	1996
Закон о гидрометеорологической деятельности	2002
Закон об особо охраняемых природных территориях и объектах	1996
Закон о биологической безопасности	2005
Закон об экологическом мониторинге	2007
Закон об экологическом образовании	2010
Закон об экологической информации	2012
Лесной кодекс	2011
Земельный кодекс	1996
Закон об альтернативных источниках энергии	2010

Согласно Национальной водной стратегии Республики Таджикистан на период до 2040 года Бассейновые планы по управлению водными ресурсами разрабатываются на каждый речной бассейн, на срок не менее чем на 5 лет и представляют собой совокупность систематизированных материалов в текстовой, табличной и графической формах о состоянии водных объектов и их использовании, полученных в результате наблюдений, исследований состояния водных объектов, изысканий, предпроектных и проектных работ по планированию и реализации водохозяйственных и водоохранных мероприятий, а также осуществления мероприятий по снижению риска вредного воздействия вод [12].

Бассейновые зоны (Сырдарья, Зеравшан, Кафирниган, Вахш и Пяндж) являются основной единицей управления водными ресурсами и состоят из речных бассейнов и связанных с ними подземных

водных объектов на территории Республики Таджикистан (рис.2). Управление бассейновыми зонами возложено на Бассейновые организации рек, которые являются структурными подразделениями уполномоченного государственного органа в области регулирования использования водных ресурсов, а их подразделения являются организациями, ответственными за вопросы организации ИУВР, планирования использования водных объектов, мониторинга использования водных объектов и реализации бассейновых планов по управлению водными ресурсами.

Согласно действующим законодательствам Республики Таджикистан, следует развивать межгосударственные, межотраслевые водные отношения путём создания бассейновых организаций и заключения двух- и многосторонних соглашений, договоров, по правовым, организационным, техническим, экономическим и другим направлениям деятельности.

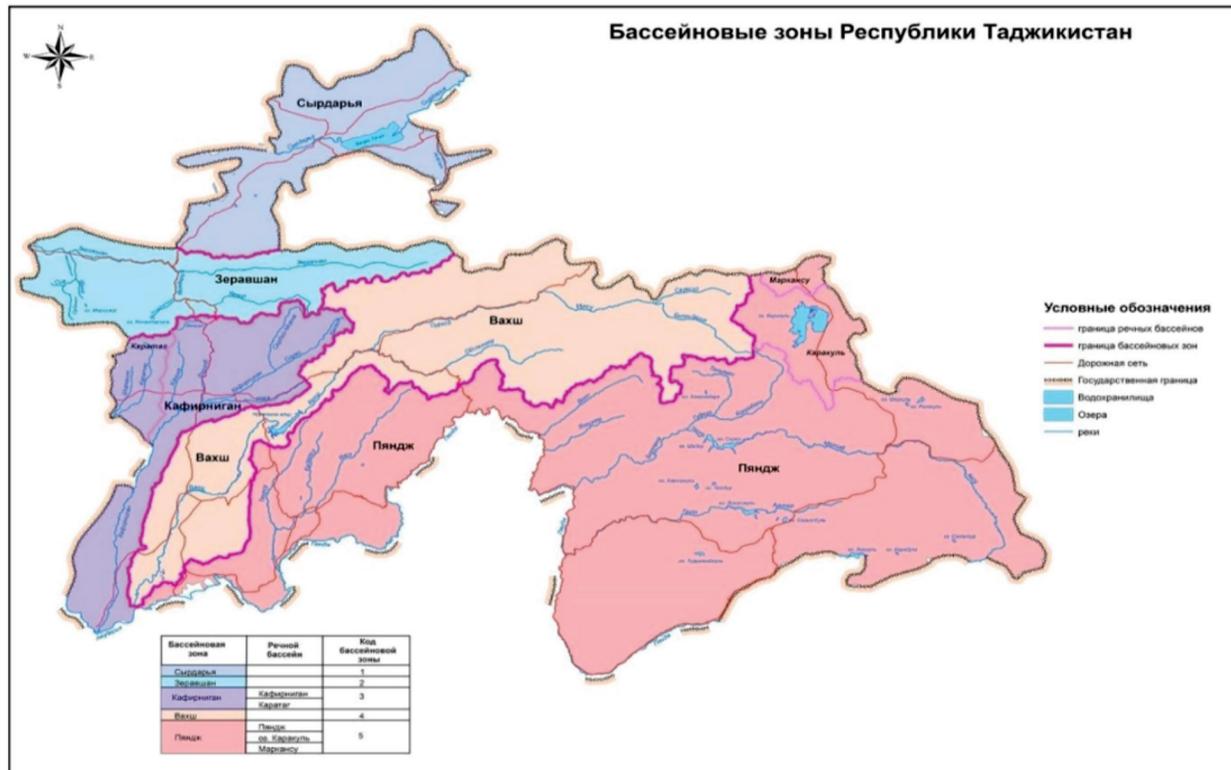


Рисунок 2. Главные Бассейновые зоны в Таджикистане.

Выводы

Международный опыт учитывает разработку правового механизма совместного управления водными ресурсами для решения многочисленных противоречий на уровне бассейна. Устойчивое развитие в международных бассейнах зависит от эффективного сотрудничества двух и более стран в единой правовой базе в сфере водных отношений. Тем не менее, рост числа совместных органов в мире показывает положительную тенденцию их эффективности.

В Центральном Азиатском регионе акцент в сотрудничестве направлен на то, чтобы не было особенностей в той или иной культуре водопользования, например, гидроэнергетики или орошения, которые не вызывали бы особых споров между сторонами. Сегодня нет специального законодательства, которое бы комплексно регулировало и правовые отношения при строительстве и эксплуатации гидротехнических сооружений на международных реках. Конвенции, например, содержат общие правила использования рек в тех или иных целях, но они не охватывают весь спектр водных отношений на международном уровне.

Таким образом, все вышеперечисленные обязанности совместных органов являются очень широкими и общими, так как, каждый случай совместного управления водными объектами странами, имеет свои особенности и невозможно создать уникальные правила, применимые к каждой ситуации.

Литература

1. Хельсинкские правила использования вод международных рек. <http://www.colsan.edu.mx/investigacion/aguaysociedad/proyectofrontera/>

- helsinki%20rules%201966.pdf. (последнее посещение 10.12.2024)
2. <http://www.unwater.org/water-cooperation-2013/water-cooperation/facts-and-figures/en/> (последнее посещение 10.02.2025)
 3. Сборник договоров ООН. Конвенция по охране и использованию международных водотоков и международных озер // http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-5&chapter=27&lang=en/. (последнее посещение 13.11.2024)
 4. Справочник по комплексному управлению водными ресурсами в международных бассейнах рек, озер и водоносных горизонтов, март 2012 г.
 5. <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2014/CN.271.2014-Eng.pdf> Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву несудоходных видов использования международных водотоков, 1997 г.
 6. SC McCaffrey, The Law of International Watercourses (2-е изд. Oxford University Press, 2007 г.).
 7. Справочник по комплексному управлению водными ресурсами в международных бассейнах рек, озер и водоносных горизонтов, март 2012 г. s
 8. Janusz-Pawletta B. Current legal challenges to institutional management of transboundary water resources in Central Asia and Joint Management Arrangements. Науки об окружающей среде Земли
 9. Концепция по рациональному использованию и охране водных ресурсов в Республике Таджикистан
 10. Национальная водная информационная система https://www.wis.tj/?page_id=2745
 11. Управление водными ресурсами бассейна реки Пяндж ТП 9183-taj: План управления бассейном реки Пяндж. Основные положения
 12. Водный кодекс Республики Таджикистан от 2 апреля 2020 года
 13. Национальная водная стратегия РТ на период до 2040 года.