

УПРАВЛЕНИЕ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ В УЗБЕКИСТАНЕ - ЮРИДИЧЕСКАЯ ОСНОВА И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

А.А. Джалалов¹

I. ВВЕДЕНИЕ

«Вода - это жизнь» гласит народная пословица, которая отражает и показывает всю значимость воды в нашем регионе. Что может быть ценнее жизни, ничто, поэтому вода для нас является бесценным даром природы.

Вода для нашего народа на протяжении тысячелетий служила мощным стимулом не только экономического, но и духовного развития. Образование и расцвет мировых цивилизаций - таких как Хорезмская, Ферганская, Бухарская, Самаркандская, Бактрийская - связаны, в первую очередь, с необходимостью развития ирригационной культуры в Маворауннахре, как называли в древности наш общий регион.

Менялись государства, менялись их названия, исчезали одни народы, появлялись другие, одну религию сменяла другая, ассимиляция различных народностей, наций привела к изменению языка, обрядов, обычаев и традиций, но одно оставалось неизменным - это трепетное и уважительное отношение к воде, стремление ее беречь и сохранять. Все это передавалось от поколения к поколению. Мы утратили многое из древних обычаев и обрядов народов Бактрии и Хорезма, Ферганы и Бухары, но отношение наших предков к воде, это уважение и бережливость, которые накапливались веками и через нашу кровь и плоть передавались от поколения к поколению и тем самым мы это сохранили.

С появлением государств и их становлением и развитием одновременно и образовались, развивались и водные отношения.

За несколько тысячелетий от примитивных, в которых участвовали несколько близ расположенных к водоему соседи, эти взаимоотношения расширились, совершенствовались и переросли до весьма сложных межгосударственных взаимоотношений.

Чтобы понять всю сложность этих взаимоотношений и почувствовать, какие могут быть негативные последствия от необдуманных, скоропалительных и неправильных решений, необходимо глубоко осмыслить тот факт, что бассейн двух великих рек Амударья и Сырдарья всегда был общим регионом и на протяжении многих тысячелетий на его территории существовало единое государство и населяющие его народы являются кровными родственниками.

Именно через призму этих неоспоримых фактов должны строиться и основываться водные взаимоотношения в регионе.

Неоспорим тот факт, что в нашем общем регионе в силу определенных обстоятельств возникли пять суверенных государств с разными стартовыми экономическими условиями, направлениями экономического и политического развития, которые привели к вынужденным изменениям сложившихся межгосударственных водохозяйственных взаимоотношений. Совершенно очевидно и то, что те взаимоотношения, которые были до образования суверенных государств, нельзя было называть и межгосударственными,

¹ Первый заместитель министра, начальник Департамента водного хозяйства Министерства сельского и водного хозяйства Республики Узбекистан, г. Ташкент, 700004, ул. Навои 4, Тел: (998 712) 41 34 81, Факс: (998 712) 41 32 82

так как в составе бывшего единого государства роль союзных республик в региональном управлении и распределении водных ресурсов была сведена до минимума и ни одна из бывших республик не может похвастаться своими достижениями в области «водной дипломатии». Поэтому не удивительно то, что после распада союзного государства в политике межгосударственных водных взаимоотношений у вновь образованных суверенных государств наблюдаются противоречивые, изменчивые и не логичные действия. Возможно, это также связано с жесткой реальностью рыночной экономики, которая вынудила многих принять определенные действия, противоречащие международному праву, но позволяющие на какое-то время выжить им в хаосе переходного периода.

Поэтому каждый цивилизованный человек, а тем более профессионал-водник и руководитель в нашем общем регионе должен проявлять максимум сдержанности, вдумчивости в любых водохозяйственных действиях, имеющих отношение к межгосударственным водным взаимоотношениям.

II. ОСОБЕННОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ В УЗБЕКИСТАНЕ

В Республике Узбекистан силами многих поколений создана и функционирует мощная водохозяйственная система, позволяющая обеспечить подачу воды всем отраслям народного хозяйства. Система водного хозяйства включает:

- научно-исследовательскую часть;
- проектно-изыскательские институты;
- функцию заказчика;
- строительные и спецмонтажные подразделения;
- промышленность и индустрию;
- автотранспортную службу;
- эксплуатационный блок.

Все эти блоки, выполняя каждый свою определенную функцию, тем не менее образуют единый водохозяйственный комплекс, выполняющий две необходимые задачи для республики:

- подачу воды;
- обеспечение мелиоративного состояния орошаемых земель.

Подача воды осуществляется 4235 водопотребителям, в том числе 2739 сельскохозяйственным предприятиям и 1496 несельскохозяйственным (объектам коммунального хозяйства, энергетики, промышленности и др.).

Работы по обеспечению мелиоративного состояния орошаемых земель осуществляются на площади орошаемых земель 4 270 тыс. га.

Из общего объема водоподачи 87% потребляется сельским хозяйством, 3,8% - энергетикой (с учетом возвратного стока), 3% - промышленностью, 4,2% - коммунальным хозяйством и 2% - другими.

Для управления, распределения и контроля использования водных ресурсов существует разветвленная государственная служба, состоящая из Центрального аппарата в лице Министерства сельского и водного хозяйства. Республиканских специальных объединений, областных и районных управлений сельского и водного хозяйства, межобластных и межрайонных управлений каналов. В целом эти функции осуществляются и по административно-территориальным принципам и по бассейновым и системным принципам.

Все вопросы, связанные с управлением, распределением, использованием водных ресурсов в пределах Узбекистан регламентируются следующими документами:

- Конституция Республики Узбекистан 1992 г.
- Закон Республики Узбекистан «О воде и водопользовании» 1993 г.
- «Земельный кодекс» Республики Узбекистан 1998 г.
- Закон Республики Узбекистан «О ширкатном хозяйстве» 1998 г.
- Закон Республики Узбекистан «О фермерском хозяйстве» 1998 г.
- Закон Республики Узбекистан «О дехканском хозяйстве» 1998 г.
- Закон Республики Узбекистан «Об охране природы» 1992 г.
- Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан № 385 от 03.08.1993 г «О лимитированном водопользовании в Республике Узбекистан».
- Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан № 174 от 07.04.1992 г «Об утверждении Положения о водоохраных зонах водохранилищ и других водоемов, рек, магистральных каналов и коллекторов, а также источников питьевого и бытового водоснабжения, лечебного и культурно-оздоровительного назначения в Республике Узбекистан».
- Положение о Министерстве сельского и водного хозяйства Республики Узбекистан 2001 г.
- Другие директивные документы.

В соответствии со статьей 55 «Конституции Республики Узбекистан»:

«Земля, недра, вода, растительный и животный мир и другие природные ресурсы являются общенациональным достоянием, подлежат рациональному использованию и находятся под охраной государства».

В соответствии со статьей 1 Закона о воде и водопользовании задачами водного законодательства Республики Узбекистан являются:

«Регулирование водных отношений, рациональное использование вод для нужд населения и народного хозяйства, охрана вод от загрязнения, засорения и истощения, предупреждение и ликвидация вредного воздействия вод, улучшение состояния водных объектов, а также охрана прав предприятий, учреждений, организаций, дехканских хозяйств и граждан в области водных отношений».

Статья 3 Закона определяет, что «воды являются государственной собственностью – общенациональным богатством Республики Узбекистан, подлежат рациональному использованию и охраняются государством». Статьей 4 устанавливается «единый Государственный водный фонд Республики Узбекистан, который включает: реки, озера, водохранилища, другие поверхностные водоемы и водные источники, воды каналов и прудов; подземные воды и ледники».

Вместе с тем, законом определяется, что «право на пользование водами из межгосударственных рек Амударья, Сырдарья, Зерафшан, Аральского моря и других устанавливается межгосударственными соглашениями». То есть, Законом Республики Узбекистан «О воде и водопользовании» признаются соответствующие требования к «трансграничным водотокам», которые приведены под термином «межгосударственных».

Также этим законом определено, что государство осуществляет (в лице уполномоченных органов) управление и контроль в области использования и охраны вод.

Статьей 30 Закона в Республике вводится лимитированное водопользование и допускается введение полного или частичного платного водопользования.

Условия и порядок введения лимитированного водопользования определены постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан № 385 от 03.08.1993 г., которым был утвержден «Временный порядок по лимитированному водопользованию в Республике Узбекистан».

В соответствии с Законом Республики Узбекистан «О воде и водопользовании» (статья 8) определены специально уполномоченные государственные органы управления по регулированию использования вод являются: органы водного хозяйства (поверхностные воды), Государственный комитет по геологии (подземные воды) и Госкомнадзор за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору (термальные и минеральные воды).

Все взаимоотношения по водным вопросам внутри Республики Узбекистан осуществляются на основе вышеуказанных документов и составлением соответствующих договоров по подаче воды.

На договорных условиях обеспечивается подача воды не только всем водопользователям, но между водохозяйственными организациями на границе областей, районов и между отдельными подразделениями. Как правило, указывается и объем прогона воды на границе соответствующего сопредельного государства на основе межгосударственных соглашений.

III. МЕЖГОСУДАРСТВЕННЫЕ ВЗАИМООТНОШЕНИЯ РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН ПО ВОДОХОЗЯЙСТВЕННЫМ ВОПРОСАМ

Становление новых суверенных государств в бассейне Аральского моря стало историческим фактом, признанным мировым сообществом. Единые водные ресурсы бассейна являются общим достоянием его народов, населяющих эти государства и частично северный Афганистан и Иран. Природная ограниченность объемов и исключительная важность водного фактора в экономике всех этих стран делают водные ресурсы одной из главных причин возможных межгосударственных споров и конфликтов. При этом именно в данном бассейне вода, являясь ценнейшим даром природы, требует чтобы все ее полезные свойства были разумно реализованы, т. е. вода здесь является не только источником хозяйственно-питьевого водоснабжения населения и промышленности, орошения, объектом разведения рыбы, организации отдыха населения и водного транспорта, а выступает как носитель дешевой энергии и одним из составляющих экологической системы.

Из этого вытекает необходимость при обосновании распределения, лимитирования и стратегии использования водных ресурсов увязки их с решением социальных, энергетических, экологических и продовольственных проблем. Кроме того, возможно это один из главных факторов требующих внимания, вода и водные объекты с прилегающей территорией являются средой обитания людей и за несколько тысячелетий у центрально-азиатских народов выработался свой, особый водохозяйственный менталитет.

В период единого советского государства все водные ресурсы бассейна Аральского моря практически были распределены между республиками, а в их пределах выделены конкретным водопотребителям.

Суммарный сток рек бассейна Аральского бассейна в средний год обеспеченности оценивается в 119 км^3 , из которых около 78 км^3 в бассейне р. Амударьи, а 41 км^3 в бассейне р. Сырдарьи. Из этого объема стока $66,3 \text{ км}^3$ приходится на ствол реки Амуда-

ры, а 34,0 км³ - Сырдарьи.

Все межгосударственные водные взаимоотношения Республики Узбекистан основываются на Конституции Республики Узбекистан, Закона «О воде и водопользовании» и других законодательных актах по водным вопросам и регулируются соответствующими межгосударственными, межправительственными договорами, соглашениями, протокольными решениями.

В этих вопросах Республика Узбекистан в первую очередь подтверждает признание всех ранее принятых документов, которые были составлены с учетом сложившихся реальных условий в регионе. Возможно, что отдельные документы (ранее принятые) могут не соответствовать требованиям новых законодательных актов отдельных государств, но необходимо учесть то, что в начале 90-х годов (когда принимались большинство межгосударственных документов) в регионе был констатирован факт истощения водных ресурсов и к этому времени водные ресурсы уже были распределены не только между республиками, но и отраслями народного хозяйства и вся существующая ныне производственная и социальная инфраструктура была построена именно с учетом имеющихся водных ресурсов и их распределения. Поэтому любое малейшее отклонение от ранее согласованных решений приведет к дисбалансированию обстановки не только в отдельно взятом государстве, но и в целом регионе, что требует взвешенного и осмысленного подхода к этим вопросам.

Основополагающим документом в межгосударственном управлении водными ресурсами на наш взгляд являются два документа.

Первый: Согласованные со всеми государствами (до приобретения суверенитета) Бассейновые схемы комплексного использования и охраны водных ресурсов;

Второй: Соглашение между Республикой Казахстан, Республикой Узбекистан, Республикой Таджикистан и Туркменистаном о сотрудничестве в сфере совместного управления использованием и охраной водных ресурсов межгосударственных источников принятого 18.02.1992 г. (после приобретения суверенитета).

Первый документ, в составлении которого участвовали соответствующие проектно-изыскательские и научно-исследовательские организации всех пяти республик определяет принципы и физические объемы водораспределения в регионе. Возможно, эти принципы или физические объемы распределения водных ресурсов в настоящее время кого-то может и не устраивают по тем или иным показателям. Но тем не менее все они в свое время были обоснованы с необходимыми расчетами и прошли тщательную экспертизу.

При составлении вышеуказанных «Схем ...» тщательно были проанализированы все обстоятельства и условия, связанные с использованием водных ресурсов и были разработаны различные варианты размещения и развития производительных сил в регионе. Кроме того, были учтены демографические особенности в целом региона и республик.

Второй документ, принятый после образования суверенных государств (Соглашение от 18.02.1992 г.) подтверждает о необходимости соблюдения всеми сторонами решений в ранее принятых документах по распределению и использованию водных ресурсов с учетом сложившихся условий.

Кроме этих двух документов имеются ряд двухсторонних и многосторонних договоров. Соглашений и протокольных решений: по бассейну р. Сырдарьи, малых рек Ферганской долины, по бассейну р. Амударьи и другие. Все эти документы также приняты не в одночасье, а после долгих споров, выполнения соответствующих расчетов и неоднократных встреч экспертов.

Необходимо отметить положительную роль «Рамочного» «Соглашения между правительствами Казахстана, Кыргызстана и Узбекистана об использовании водно-

энергетических ресурсов бассейна реки Сырдарьи», подписанного 17 марта 1998 г в смягчении весьма напряженной обстановки в регионе, сложившейся в связи с переходом режима работы Токтогульского водохранилища на энергетический.

Несомненно этот документ не идеальный с точки зрения юриспруденции международного права, и возможно каким-то образом противоречит определенным принципам (или пунктам) внутренних законодательных актов каждой страны участвующих в этом Соглашении, но в условиях переходного периода (во всех отношениях), когда еще не выработаны общие принципы, удовлетворяющие всех (возможно это будет достаточно сложно и долго) и национальные интересы государств не ставятся «превыше всего» это «Соглашение» пока является единственным «работающим» межгосударственным документом.

Благодаря этому «Соглашению» в межгосударственных водных взаимоотношениях трех государств бассейна р. Сырдарьи достигнуто определенное равновесие и пока все, хотя с трудом, но стараются выполнить его решения, с принятием ежегодных «рабочих Соглашений» с указанием конкретных объемов, сроков перетоков, попусков и поставок.

Одним из главных первоначальных правовых документов по распределению водных ресурсов р. Амударьи после «Бассейновой Схемы» является Протокол научно-технического Совета Министерства мелиорации и водного хозяйства СССР № 566 от 10 сентября 1987 г, где с участием представителей всех государств определены предельные объемы водозаборов государств (протоколе «союзных республик») на основе именно этого документа были составлены двухсторонние Соглашения по водохозяйственным вопросам между Туркменистаном и Узбекистаном.

Вместе с тем, образование суверенных государств в Центральной Азии со всеми собственными программами социального и экономического развития, создали дополнительные сложности в осуществлении управления водными ресурсами межгосударственных источников, которые проявились в результате различия приоритетов использования водных ресурсов.

Особенно более остро ощущаются эти сложности в Сырдарьинском бассейне, где использование вод для нужды энергетики в ряде случаев не соответствует требованиям режима ирригации.

В результате полного исчерпания и истощения водных ресурсов за счет максимального их отбора ухудшения их качества, пренебрежения к экологическим требованиям и проблеме Аральского моря, резкое изменение и приоритетное использование водных ресурсов в суверенных государствах и, наконец, пренебрежение к тысячелетним традициям бережного и уважительного отношения к воде породили в регионе целый ряд проблем, в первую очередь экологического характера, требующих незамедлительного их решения.

Если систематизировать возникшие проблемы, связанные с полным исчерпанием водных ресурсов региона, и возникшие в связи с различием к приоритетам, то представляется следующая их последовательность:

- дефицит водных ресурсов, который более болезненно ощущается в остро маловодные годы (1982, 1986, 1997, 2000 гг.) вследствие недополива, подсушки сельхозкультур;
- ухудшение экологического состояния иногда доходившего до экологического бедствия в низовьях большинства рек;
- сильное загрязнение речных вод пестицидами, гербицидами, другими вредными элементами и повышение минерализации вод;
- подтопление земельных угодий, народнохозяйственных объектов, разрушение берегозащитных сооружений;

- ухудшение мелиоративного состояния и плодородия орошаемых земель, населенных пунктов.

Возможно, для возникновения и расширения этих проблем способствовали и командно-административный подход к управлению водных ресурсов, ошибки в проектных решениях и недоброкачественное строительство водохозяйственных объектов.

Как было отмечено в Рекомендациях Пекинской Декларации от 21.03.1996 г. «Основной единицей управления водными ресурсами является речной бассейн и оно должно учитывать как настоящие, так и будущие требования, обеспечивая дальнейшее снабжение для всех конкурирующих пользователей в соответствии с рядом экономических, экологических и социальных задач», и как сказано в Проекте Решения Международной Конференции ООН по человеческим поселениям - решение этих задач требует интегрированного подхода к управлению водными ресурсами, который опирается на знание связей между водой и санитарией и здоровьем, между экономикой и окружающей среды, и между городами и их граничными землями, сочетает планирование землепользования и строительную политику с политикой водного сектора и гарантирует всесторонний и последовательный подход для установки и проведения в жизнь реальных стандартов. Сильная политическая поддержка, межотраслевое и межсекторное сотрудничество между дисциплинами и секторами, и актуальное участие всех водопотребителей являются необходимыми для интегрированного управления водными ресурсами. Правительство, на соответствующем уровне, в сотрудничестве с другими водопотребителями должны:

- проводить политику управления водными ресурсами, которая руководствуется широким рассмотрением проблем (экономических, социальных и экологических);

- содействовать образованию товариществ между различными секторами и между органами на национальном и местном уровнях для улучшения размещения инвестиций в водном секторе и санитарии и увеличении эффективности работы;

- ввести организационные и правовые реформы для устранения излишеств и дублирование в функциях и компетенциях организаций;

- ввести экономические инструменты и регулирующие меры для уменьшения потерь и поддерживать повторное использование и оборот излишних вод;

- продолжать развивать двусторонние и многосторонние правовые механизмы для выполнения 13 принципа Декларации Рио, относительно долга и компенсации за экологический ущерб от деятельности в рамках юрисдикции или контроля за зонами их юрисдикции. В этом смысле, государства должны руководствоваться 16-м принципом Декларации Рио, поддерживающий подход, что загрязнитель платит за загрязнение;

- минимизировать объемы ущерба за счет изменения гидрологического режима рек путем разработки и выполнения согласованных попусков из водохранилищ с учетом удовлетворения нужд всех отраслей.

Стабилизация экологической обстановки в регионе, в первую очередь, зависит от мер направленных на сокращение нерациональных расходов воды в бассейне в целом, каждом государстве и каждым субъектом - водопользователем с признанием принципа - расход воды на объем производства продукции, исходя из реальной продуктивности воды.

Наряду с этими мерами предлагается ввести в принцип лимитированного водозабора отдельные изменения, дающие право на большого объема водозабора в процентном отношении ниже располагаемым (по течению реки) водопотребителям. Внедрение данной системы лимитированного водозабора позволит регулировать водозабор из рек не только с учетом орошаемых земель, но и с учетом качества воды в первую очередь от степени ее минерализации.

IV. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ МЕЖГОСУДАРСТВЕННЫХ ВОДОХОЗЯЙСТВЕННЫХ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ

1. Центрально-азиатский регион в силу особенностей природно-климатических условий, замкнутости водных систем, переплетения ирригационно-мелиоративных систем стран, зависимости друг от друга по прогону и подаче воды по отдельным ирригационным системам, менталитета народов имеющего много общего и, наконец, тысячелетних традиций в водных взаимоотношений требует особого, взвешенного и комплексного подхода в осуществлении межгосударственных водных взаимоотношений.
2. В период нахождения в составе единого государства с учетом размещения и развития производительных сил, климатических, почвенных, рельефных условий стран, регионов, зон за несколько десятков лет была сформирована сложная ирригационно-мелиоративная система в каждой стране обслуживающая водопользователей не только на территории своей страны, но и на территории соседнего государства.
3. С учетом вышеуказанных факторов и условий создана межгосударственная правовая база по управлению, охране, распределению и использованию водных ресурсов региона в виде взаимно согласованных различных документов и политико-экономические условия нахождения этих государств позволяли выполнять соответствующие обязательства.
4. С образованием пяти суверенных государств в регионе, с нарушением сложившихся экономических связей по интеграции, изменением направлений государственных интересов стран и появлением различных видов собственности в условиях переходного периода рыночной экономики все более сложным и трудным становится выполнение обязательств стран по межгосударственным водным взаимоотношениям в регионе.
5. Подписанные 17 марта 1998 г. рамочное «Соглашение» и в последующем другие по рациональному использованию водно-энергетических ресурсов бассейна р. Сырдарьи являются документами, определяющими не правовую базу межгосударственных взаимоотношений, а являются неким механизмом, обеспечивающим исполнение ранее принятых правовых документов по водным вопросам в сложившихся условиях переходного периода к рыночной экономике новых суверенных государств. Поэтому со становлением суверенных государств, укреплением их экономического благополучия и совершенствованием социально-политических условий, возможно и будут претерпевать изменение и существующие механизмы исполнения решений правовых документов по межгосударственным водным взаимоотношениям.