




Canadian International
Development Agency
Agence canadienne de
développement international



Модуль по международному и национальному водному праву

Тренинговый центр
Межгосударственной координационной
водохозяйственной комиссии
Центральной Азии

Подготовлено в рамках
Тренингового проекта CIDA по
управлению водными ресурсами
в Центральной Азии

Ташкент 2005 г.

Содержание

Описание проекта	5
Предисловие	7
Часть I Международное и сравнительное водное право и политика.....	9
Проблемы международных водотоков и подходы к их решениям с позиции водного права Духовный В.А.	10
Трансграничные водные ресурсы Центральной Азии как фактор региональной безопасности: политические и правовые аспекты ее обеспечения Рысбеков Ю.Х.	35
Сравнительный анализ национального водного законодательства стран Центральной Азии в свете реализации принципов ИУВР Зиганшина Д.Р.	67
Часть II Национальное водное право стран ЦА	79
Национальное водное право Республики Казахстан и его увязка с международным водным правом. Приоритеты и проблемы. Направления совершенствования Сарсенбаева Г.Б.	80
Национальное водное право Кыргызской Республики и его увязка с международным водным правом. Приоритеты и проблемы. Направления совершенствования Джайлообаев А.Ш.	96
Национальное водное право Республики Таджикистан и его увязка с международным водным правом. Приоритеты и проблемы. Совершенствование законодательной базы Республики Таджикистан Назиров А.А.	123
Национальное водное право Туркменистана и его увязка с международным водным правом. Приоритеты и проблемы. Направления совершенствования Бердыев А.	129
Национальное водное право Республики Узбекистан и его увязка с международным водным правом. Приоритеты и проблемы. Направления совершенствования Хамраев Ш.Р.	144
Глоссарий: термины, определения, понятия.....	153

Описание проекта

Тренинговый центр (ТЦ) Межгосударственной координационной водохозяйственной комиссии (МКВК) создан в 2000 году Международным фондом спасения Арала (МФСА), МКВК, Университетом МакГилл (Центром Брейса по управлению водными ресурсами, Монреаль, Канада) и колледжем Маунт Ройал (Калгари, Канада) при поддержке и финансовой помощи Канадского агентства международного развития (CIDA).

ТЦ МКВК призван повышать квалификацию специалистов водного хозяйства пяти центрально-азиатских стран - Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Таджикистан, Туркменистана и Республики Узбекистан. После образования независимых центрально-азиатских государств ранее существовавшая система повышения квалификации развалилась, и долгое время специалисты водного хозяйства региона были оторваны от передового опыта развитых стран в водном хозяйстве и орошаемом земледелии, от новых идей и тенденций, положительно себя зарекомендовавших по всему миру. Создание ТЦ МКВК позволило заполнить этот пробел. Целью ТЦ МКВК является ознакомление ведущих специалистов отрасли с лучшим мировым опытом управления водными ресурсами (практика Австралии, Канады, Испании, Израиля, США и других высокоразвитых стран) в интересах человека и природы, а также возможность обсуждения с коллегами из стран Аральского бассейна проблем развития водного хозяйства региона.

Приоритетные направления обучения сформированы в четыре основных курса ТЦ МКВК:

- Интегрированное управление водными ресурсами
- Международное и национальное водное право и политика
- Трансграничные водные ресурсы: управление и использование
- Совершенствование орошаемого земледелия в Центральной Азии

ТЦ МКВК проводит также семинары по другим актуальным направлениям, как-то: вода и экология, вода и климат, вода и образования, вода и гендер, управление проектами.

Предисловие

Сборник представляет собой краткую печатную версию «Модуля по международному и национальному водному праву» Тренингового центра МКВК и состоит из двух частей. В первой части рассматриваются общие проблемы международно-правового регулирования трансграничных водотоков на примере бассейна Аральского моря, а также проводится сравнительный анализ национального законодательства стран бассейна. Во вторую часть включены основные доклады по национальному водному праву стран Центральной Азии и его увязке с международным водным правом.

Для удобства пользования в конце сборника приведен глоссарий, раскрывающий значение широко употребляемых в сфере водного права терминов, понятий и определений.

Полный электронный вариант «Модуля по международному и национальному водному праву» ТЦ МКВК содержит систематизированный сборник материалов (докладов и презентаций), подготовленных лекторами ТЦ МКВК и приглашенными специалистами, которые используются в работе ТЦ МКВК. Помимо этого, в нем собраны основные документы МВП и отдельные документы национального водного законодательства стран, содержится информация о проведенных семинарах и подготовленных изданиях по тематике.

Часть I

Международное и сравнительное водное право и политика

«Для всестороннего понимания вопросов, возникающих в контексте права, регулирующего международные водные ресурсы, необходимо знание фундаментальных концепций и принципов международного публичного права. К примеру, важно знать, что нормы международного права используются суверенными государствами, и прежде всего для самих государств с целью обеспечения соблюдения международных обязательств. Не существует «высшей» власти для обеспечения соблюдения этих норм, за исключением особых обстоятельств, таких как угроза международному миру и безопасности, когда ООН может предпринять определенные действия. Обеспечение выполнения международного права является центральной проблемой. Однако первым шагом в данной деятельности должно стать определение применяемых норм».

The Role of Water Law in the Development of an Integrated Water Resources Management Strategy. Abstract by Dr. Patricia Wouters

«Особенность правового режима трансграничных водных ресурсов обусловлена тем, что они представляют собой единый природный комплекс (гидрографический бассейн, система водотока) и в то же время как бы «поделены» между разными государствами, каждое из которых обладает суверенитетом в отношении той их части, которая находится в пределах соответствующей государственной территории».

Из доклада на международном семинаре «Правовые основы сотрудничества в сфере использования и охраны трансграничных вод». проф. Виноградов С.В.

Проблемы международных водотоков и подходы к их решениям с позиции водного права

Духовный В.А.¹

Современное управление использованием и охраной водных ресурсов исходит из понимания необходимости увязки экономических, социальных и экологических критериев общества и стран. Экономический рост, равно как и увеличение социальных требований, порождающий рост водопотребления постепенно входит в конфликт с необходимостью учета нужд самой природы как водопользователя и водопотребителя в своих зональных, региональных и даже глобальных масштабах. Тем не менее, нахождение разумного баланса между этими тремя стратегиями управления водой является целью и общим подходом всего мирового сообщества, продемонстрированного особенно на II Водном Форуме в Гааге. Главным условием этого является интегрированное управление водными ресурсами (ИУВР), сочетающее комплексность, равенство, увязку всех уровней иерархии водного сектора, консенсус, взаимозависимость и общественное участие. Особо важно ИУВР в условиях международных, трансграничных водных бассейнов, где в дополнение к учету внутринациональных интересов, должны приниматься во внимание и национальные интересы. На сцену наряду с принципом наиболее эффективного и рационального использования воды выступает суверенитет в сочетании с международным водным правом.

Особенности принципов современного управления водными ресурсами в сочетании с трансграничным характером вод излагаются в данном докладе.

1. Вода ныне и в будущем

Давно - сотни лет тому назад - завершилось время, когда управление водой сводилось к возможности простого изъятия воды из водных источников и к решению проблемы доставки воды к месту использования. Сегодня вода во всем мире становится практически дефицитным ресурсом. По данным международного Института водного менеджмента (IWMI) в настоящее время 25 % всего населения мира или 33 % населения развивающихся стран испытывают определенный дефицит воды. В 2025 году в условиях «абсолютного водного голода» будет проживать более 1 млрд. человек, в том числе 280 млн. человек в Индии и 380 млн. человек в Китае. Однако, это положение может ухудшиться вдвое, если человечество не осознает необходимость принципиальных перемен в отношении к воде и будет продолжать действовать по сценарию «как прежде»!

За прошедшие 100 лет потребление воды увеличилось в 6 раз (на следующие 100 лет у нас нет такой возможности!). Благодаря этому обеспечение населения мира водопроводной водой нужного качества достигло 80 %, канализацией - 50

¹ Научно-информационный центр Межгосударственной координационной водохозяйственной комиссии Центральной Азии (НИЦ МКВК), директор, д.т.н., профессор

%. Орошение с его гигантски увеличившимися масштабами за последние 40 лет привело к увеличению производства продуктов питания в мире вдвое, практически доказав возможность преодолеть голод даже в таких гигантских по количеству и плотности населения странах, как Индия и Китай!

Но все это – лишь часть дела. Посмотрите на другие последствия водохозяйственной деятельности:

- 20 % населения не имеет доступа к чистой воде для водоснабжения;
- 15 % населения мира (или более 800 млн. человек) получают менее 2000 калорий в день;
- ежегодно 3-4 млн. людей умирает от переносимых водой эпидемий;
- орошение и водопользование разрушило половину дельт водно-болотных угодий некогда полноводных рек;
- экономический прогресс разрушил экосистемы в большинстве развитых стран и стран переходного периода, причинив огромные потери в биоразнообразии. Наряду с Аралом «морскому» опустыниванию подверглись дельты огромных рек – от Желтой в Китае до Колорадо и Сан Хоакин в Соединенных Штатах.

Прозревшее человечество начало понимать, что погоня за сиюминутными эффектами оборачивается против сохранения природы в интересах будущих поколений. Но одного прозрения мало – нужно жесткое природонаправленное управление водой, сочетающееся с глубоким желанием и пониманием всего общества следовать четким правилам этого управления и ограничить свое потребление на уровне потенциально-возможного таким образом, чтобы оставить в каком-то приемлемом виде природу и водные объекты будущим поколениям.

Одним из важнейших определителей управления водными ресурсами является умелое сочетание ресурсов воды и их потребление. Рассмотрим, как балансируются эти два определения в целом в мире. И. Немцинович, ссылаясь на Енегельмана и Ле Роя, определяет, что из 113 тысяч км³ воды, выпадающих на землю в виде дождя, снега и льда, 72 000 м³ испаряются обратно и оставшаяся 41 000 м³ пополняет грунтовые воды, водные объекты и используются человечеством (И.А. Шикломанов определяет эту цифру в 42 780 км³). Из этого количества действительно возможные к отбору ресурсы воды определяются в 14 000 км³ (Фалькенмарк определяет их в 12600 км³), из которых потребности самой природы – 9800 км³ и на непосредственное потребление обществом остается 4200 км³ или 700 м³ на человека в год. Ныне, по данным того же Шикломанова И.А., отбор воды составляет 3973 км³ – это означает, что мир уже потребляет 95 % своих водных ресурсов!

Посмотрим, что получается по нашему региону. С учетом экологических требований – уровень безопасного водозабора в регионе определяется в 78 км³ – возможное водопользование на 1 человека в 2 раза больше, чем в мире. Фактически же мы потребляем 2892 м³ в год на человека с колебаниями по отдельным странам от 2200 до 4000 м³ на человека!

Будущее водоснабжение в мире должно учитывать целый ряд дестабилизирующих факторов (рис. 1): увеличение численности населения, рост экономики, рост загрязнения - и отсюда уменьшение количества пригодной воды, а также возможное уменьшение количества воды в связи с изменением климата.

Если вспомнить, что в мире на 2000 год имеется более 20 стран с населением 300 млн. человек, располагающих водными ресурсами в пределах от 100 до

1000 м³/год/чел, при этом в аналогичных с нами условиях, то по сопоставлению ясно, что мы можем выжить и сохранить природу, если общество, политики и, в первую очередь, мы служители воды будем четко осуществлять такую линию, направленную на:

- недопущение непроизводительных потерь воды;
- повышение продуктивности использования воды;
- сохранение чистоты и качественных индикаторов использования воды;
- постоянного соблюдения требований природы в воде.

Почему необходимо управление водными ресурсами?

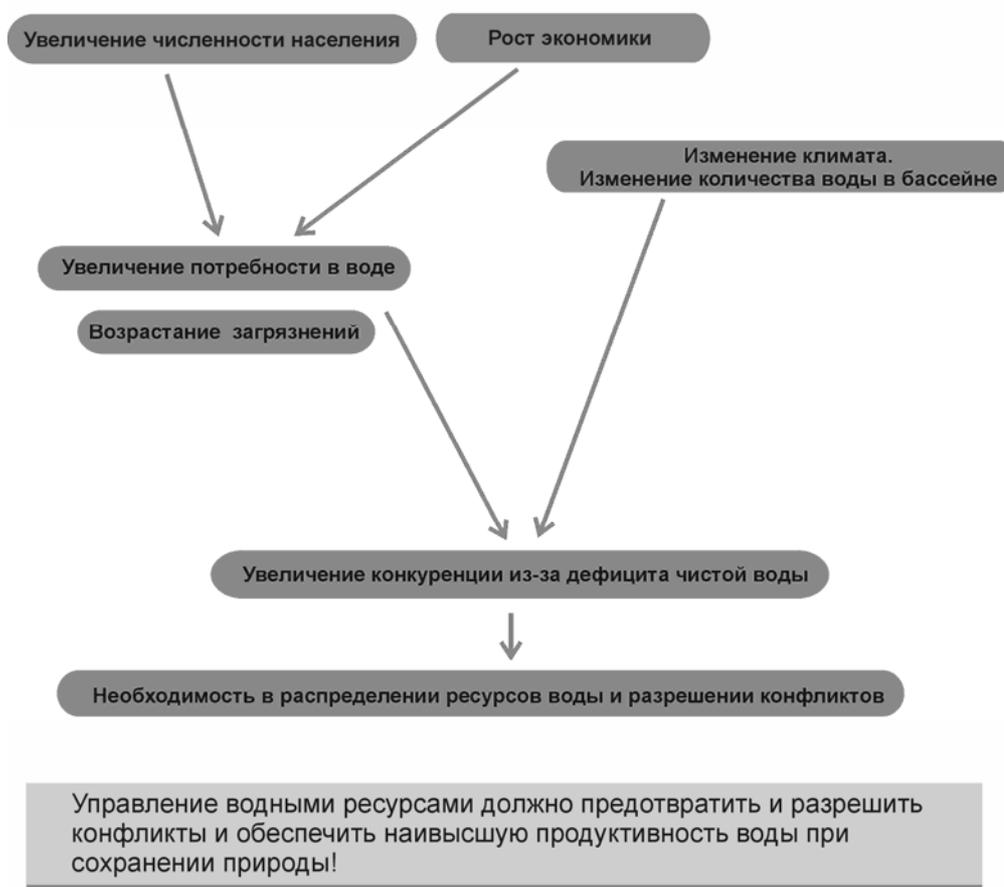


Рис. 1

II. Управление водными ресурсами - что это такое?

Зачастую существует очень упрощенное мнение, что управление водными ресурсами - это просто доставка воды в нужные точки, желательно в нужное время и в нужном количестве, а потому главные задачи водохозяйственных организаций состоят в том, чтобы выбить из своих вышестоящих организаций или из партнеров побольше воды, а также деньги для поддержания штата и сооружений и, побеспокоившись о сохранности своих фондов, обеспечить такую работу сооружений и каналов, чтобы дать воду своим водопользователям.

Однако современное управление водой намного сложнее, если учесть те тенденции, которые назревают в мире под влиянием внешних и внутренних факторов, приведенные выше.

Итак, в чем цель управления водными ресурсами в современном понятии?

Управление водными ресурсами должно обеспечить постоянное обеспечение нужд общества и природы в воде нужного качества и количества во всех временных разрезах - оперативном, годовом, многолетнем и перспективном.

Другими словами - управление водой есть постоянное поддержание баланса ресурсов и потребностей в воде. Посмотрим, из чего оно складывается. В первом приближении вроде очень просто (рис. 2), но если посмотреть глубже, то это очень сложная система (рис. 3).

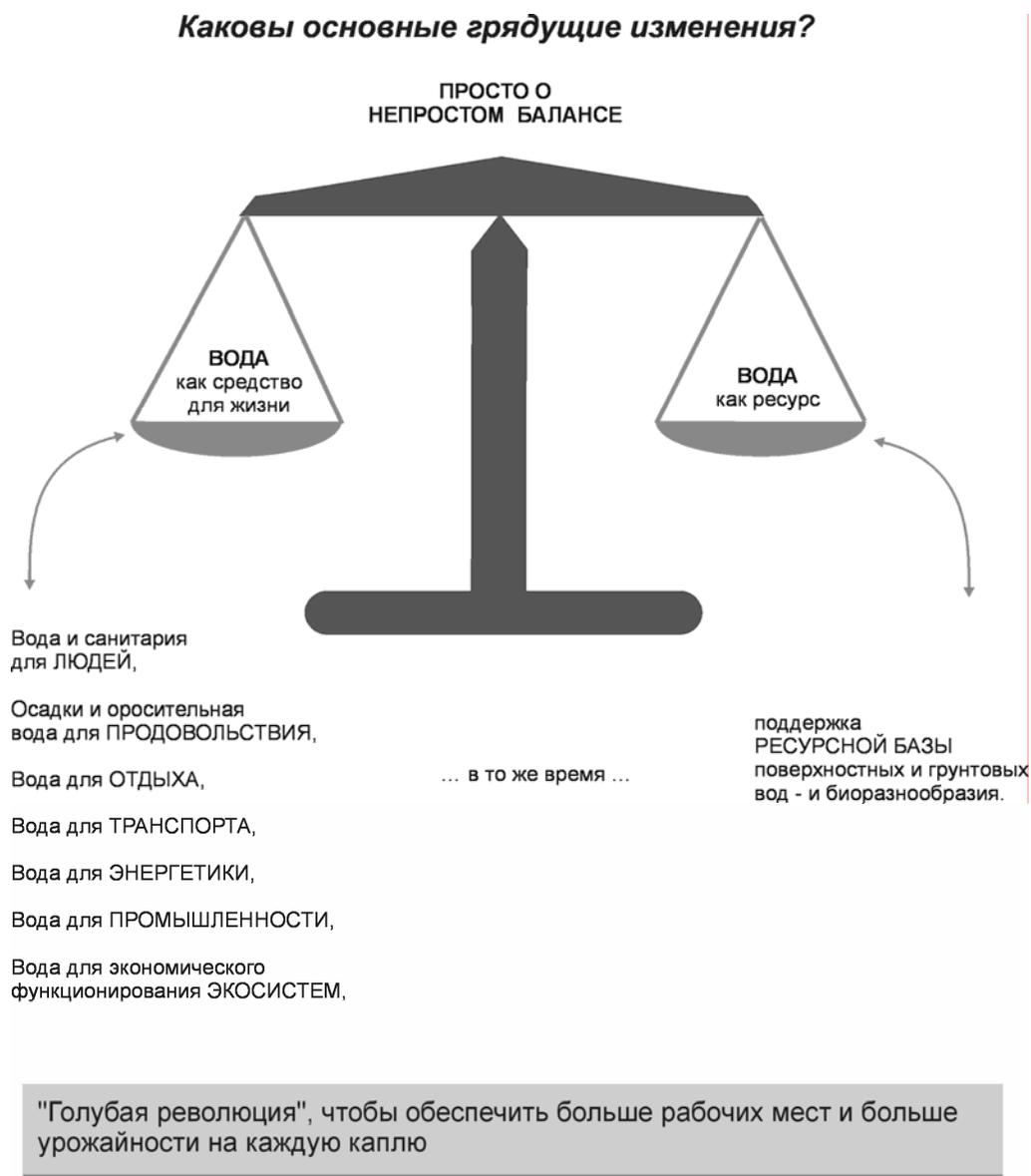


Рис. 2

В этой сложной системе мы четко различаем:

- естественные водные ресурсы (осадки, поверхностный и подземный сток), а также возникающие под воздействием антропогенной деятельности возвратные воды; эти ресурсы могут изменяться под внешним изменением климата;
- требования на воду по секторам экономики с учетом их уровня безвозвратного потребления;
- экологические условия и требования;
- социальную среду и экономическое развитие;
- наконец, наиболее важная составляющая - политическая среда.

К тому же надо учесть, что:

- место наличия ресурсов не совпадает с их потреблением;
- потребность в воде для различных потребителей имеет разные временные интервалы (орошение и энергетика; рекреация и рыба и т. д.);
- ухудшение качества воды - по сути - резко снижает количество располагаемой чистой воды для общества, а главное:

Вода - особенный продукт управления, ибо ее всепроникающие свойства делают любые изменения и воздействие на нее распространяющимися на все взаимосвязанные сферы области и пространства (рис. 3).

Понятно, что политическая, социальная и экологическая среды играют огромную роль в расширении возможности более глубокого всестороннего привлечения всех водных ресурсов, улучшения их формирования, поддержания их качества и одновременно управления требованиями на воду вместо ранее бытовавшей декларации требований на воду, а также жесткой организации управления и распределения воды.

Все аспекты сложных взаимосвязей водной системы легче решаются, если они рассматриваются в тесной взаимоувязке и решаются совместно. Поэтому в пределах каждой страны возникает необходимость к координации, объединения и взаимоувязки действий, связанных с управлением водными ресурсами. Что нужно сделать, чтобы предотвратить возникновение генерального конфликта между человеком и природой, указанного в рис. 2?

Очевидно, нужны:

- | | |
|--|---|
| для оценки ситуации, трендов и потенциала: | • информация и анализ |
| для прогнозных ресурсов и потребления: | • информация и анализ |
| для планирования удовлетворения мероприятий путем достижения потенциального технического уровня продуктивности воды: | • техническая база; технические решения |
| для организационного осуществления управления: | • финансовые ресурсы |
| | • правовая база |
| | • потенциал оргструктуры |
| | • система платы за воду, ресурсы, загрязнения |
| | • участие водопользователей |
| | • материальная заинтересованность в экономном расходовании ресурсов |

В целом же все эти усилия должны координироваться государственным органом в пределах страны и на бассейновом уровне в пределах каждой гидрографической единицы. Именно такая система существует в Испании с 1926 г., во Франции, в Голландии и во многих передовых странах мира. Она существовала и у нас в Центральной Азии с 1928 г. в бассейне Зеравшана, но к сожалению не получила соответствующего развития и в конце концов превратилась в административную структуру области.

Почему это нужно?

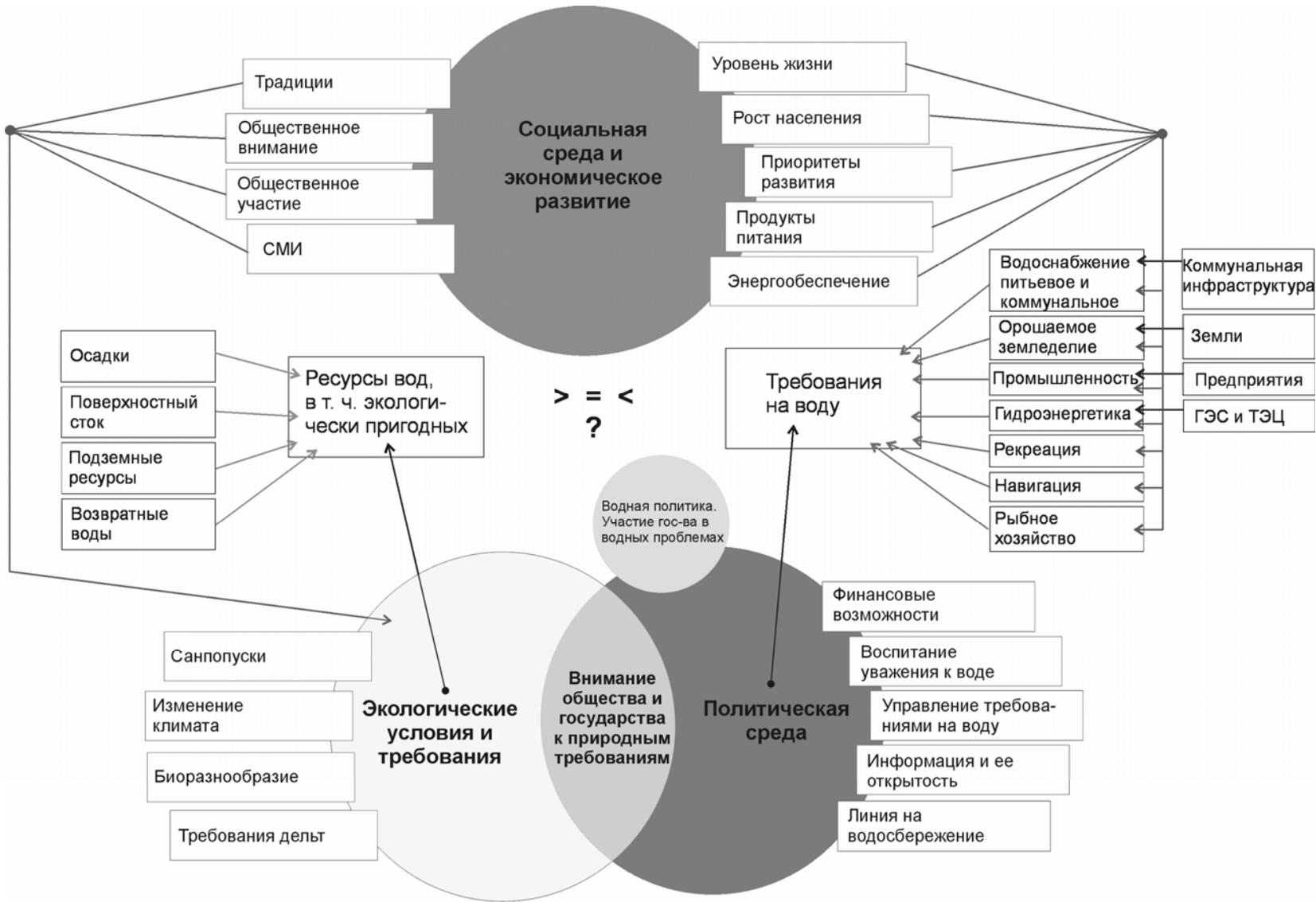


Рис. 3

III. Гидрологические аспекты управления

И теоретически, и практически, очевидно, что все специалисты водного хозяйства прекрасно понимают четкую зависимость всех вод в рамках гидрологического цикла в пределах гидрографического бассейна на основе законов баланса и перемещения масс, но немногие этого учитывают в своей деятельности. Воды постоянно пополняются, используются, перемещаются, возвращаются и используются повторно в пределах гидрографического бассейна и все это крайне взаимосвязано!

Каждый гидрографический бассейн имеет основной ствол реки, его притоки, действующие и не доходящие до ствола, запасы динамичных подземных вод и формирующиеся возвратные воды. Естественная водность зависит от осадков, выпадающих на водосборной площади, испарения с этой площади, формирования модуля стока, притока от таяния снега и ледников, в также выклинивания подземных и грунтовых вод в реки.

Общий баланс вод, имеющих на территории бассейна, распределяется между естественными притоками и оттоками и теми антропогенными составляющими, которые человек вносит в его естественный ход. Эти формы настолько различны, что их даже трудно перечислить, но все они имеются и все они действуют на связанными с ними компоненты. Попробуем их систематизировать:

Изменения	Результат, следствие
– увеличение (или уменьшение) леса на водосборе	– снижение (повышение) УГВ – изменение объема и распределения стока в течении года; – уменьшение (или увеличение) эрозии;
– земледелие в зоне формирования, в т.ч. орошаемое, увеличение масштабов	– увеличение эрозии почв; – увеличение продуктивности земель; – увеличение мутности стока; – увеличение притока в нижележащие горизонты и подъем УГВ на нижерасположенных землях;
– увеличение отбора воды на орошение и другие нужды из поверхностных вод	– уменьшение стока ниже точек отбора; – ухудшение качества воды в реке; – формирование возвратных вод; – увеличение притока в грунтовые воды и изменение их качества; – изменение качества почв; – уменьшение воды, поступающей в дельты;
– то же из подземных вод	– снижение УГВ; – увеличение инфильтрационных осадков; – изменение модуля стока; – увеличение зоны аэрации и водопотребления;

Изменения	Результат, следствие
– сброс загрязненных вод в реки	– ухудшение качества вод в реках
– строительство плотин	– увеличение испарения с поверхности, водоемов; – застойные явления в водоемах; – заиление; – уменьшение мутности воды в реке; – изменение режима стока; – ухудшение зимнего режима рек; – увеличение притока в грунтовые воды; – создание зон подтопления; – увеличение размыва воды в каналах.

Однако все эти изменения и влияния могут в определенном порядке регулироваться, если исходить из выработки и соблюдения определенных критериев в экогидрологической устойчивости:

- обмен вод и солями между рекой и водосборными командными и площадями должен стремиться к минимуму;
- обмен вод и солей между зоной аэрации и грунтовыми водами должен стремиться к нулю;
- суммарный отбор воды в реке не должен превышать определенного лимита, в пределах которого не наносится ущерб природным требованиям (дельтам рек, водно-болотным угодьям и т. д.)

Соблюдение всех этих критериев не только для среднего года, но и для мало-водных и многоводных лет требует значительной точности информации, прогнозов и моделей, а также дисциплины управления и использования в пределах бассейна и отдельных его частей, что, к сожалению, в нашей практике зачастую целенаправленно снижается и нарушается, складывается дисбаланс и нарушение равномерности водообеспеченности даже в условиях отдельных стран.

Существенную сложность вносит в гидрографическое управление бассейном параметр неопределенности естественный и антропогенный. Имеются три типа гидрологической неопределенности:

- естественные колебания стока;
- возможные ошибки, вызванные недостаточностью наших знаний, некорректностью информации или ее отсутствием; неверность или отсутствие моделей; слабость системы измерений, их ошибочность, неправильные формы аппроксимации и т. д.);
- неопределенность решений по управлению рекой или на водосборе, которая приводит к изменениям, сказывающимися в других участках бассейна или реки или грунтовых водах (Simonovich).

В последнее время в нашем регионе резко ослаблено информационное обеспечение даже на национальном уровне. Уменьшилось количество постов наблюдений на основных реках, не говоря уже о мелких притоках; почти отсутствует

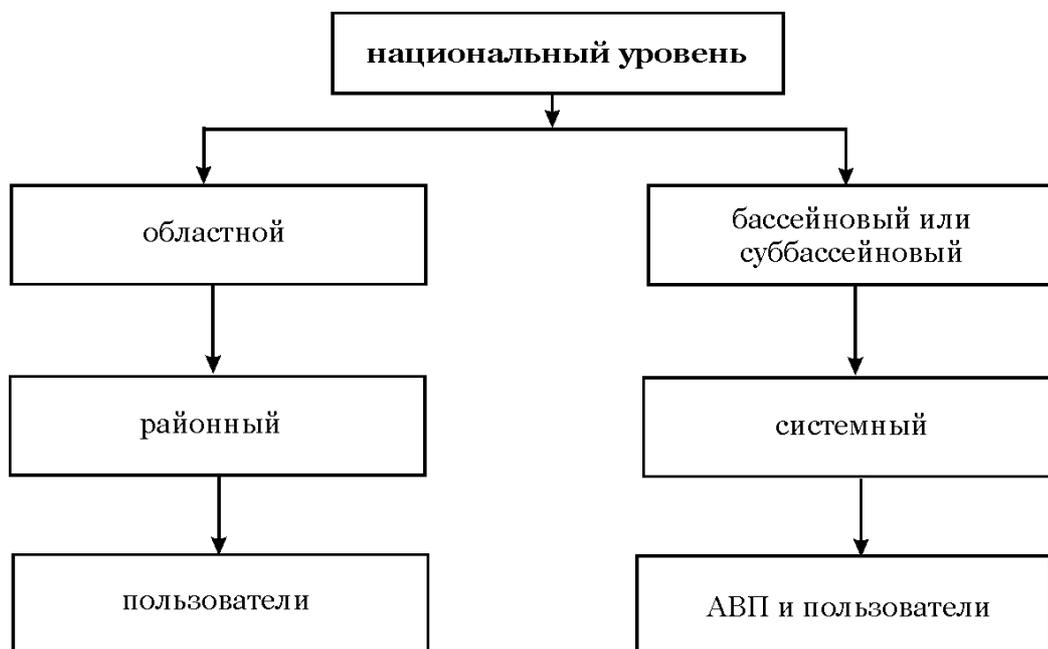
информация о качестве вод; ликвидированы в Кыргызстане и Таджикистане точки наблюдения на ледниках. Станция на леднике Федченко, существовавшая с 1914 г., перестала давать наблюдения. Очень слабо идет обмен информацией не только между странами, но и внутри страны. В погоне за выживанием органы Гидрометслужбы превратили информацию в дорогой товар, во много раз превышающий стоимость ее подготовки. Все это лишь повышает неопределенность в нашем управлении и ныне результат на лицо - Гидрометслужбы проспали маловодье 2000 г., своевременно не сориентировали органы водного хозяйства на грядущее маловодье и тем самым привели практически к провалу в малообеспеченные годы отдельных зон по Сырдарье и Амударье.

IV. Политические аспекты управления водными ресурсами

В Конституциях всех стран, также как и наших пяти записано, что обеспечение водой нужд экономики и общества является обязанностью Государств. И это понятно, ибо вода также как и продукты питания является основным фактором жизнеобеспечения людей. Отношение государств к управлению водой тем не менее различно. Не вдаваясь в эти подробности, остановимся на определенных политических аспектах.

Формирование, охрана и развитие водных ресурсов, а также распределение вод на уровне межпровинциальном (межобластном), бесспорно, являются функциями, которые выполняют и должны выполнять в принципе государственные органы. Но государство должно выполнять и ряд других выработанных политических функций.

Вода имеет несколько иерархических уровней управления, которые могут устанавливаться по-разному:



Первый принцип управления называется административным, и он существует в большинстве у наших стран. Основной недостаток этого принципа - границы бассейнов и суббассейнов не соответствует административным границам, и поэтому возникает практически невозможность четкого планирования и управления на уровне водных единиц, что создает нарушения в равномерности вододелиения, снижение информированности и практически неуправляемости водных ресурсов, как отражение командного стиля.

Второй принцип - гидрографический, когда управление водными ресурсами осуществляется по бассейнам, системам и представители областей, районов участвуют в этом управлении на демократических основах. Этот принцип нашел сейчас признание во всем мире. В этом и состоит один из основных ролей государства - определить основы краеугольного камня управления водными ресурсами на уровне страны и создать возможную «благоприятную политическую среду» для управления водными ресурсами (бокс 1).

Очень важна роль государства в вопросах финансирования водного хозяйства. Ни одно из развитых государств мира не перекладывает тяготы всего финансового содержания водного хозяйства на плечи водопользователей. Можно привести несколько примеров:

- США - система охраны, управления крупными водохозяйственными системами, формирование водных ресурсов, управляются и финансируются правительством до уровня дистриктов силами Бюро мелиорации США, служб штатов, экологической службы США, а также бассейновых межштатных организаций типа Ассоциаций Тенесси и др., водопользователи объединяются в водные и ирригационные дистрикты, платят за воду в пределах их территории;
- Канада - тот же принцип, отличающийся лишь участием фермеров и водопользователей в оплате 25 % капвложений в улучшение системы водного хозяйства;
- Голландия - все управление, развитие и реконструкция водного хозяйства осуществляется государственными органами до уровня водопользователей в водоснабжении и в земледелии;
- Индия - все управление до уровня групп и Ассоциаций водопользователей за счет правительства; фермеры и их Ассоциации получают дотацию к собственному самокупаемому существенно на применение новой техники полива (дождевание и капельное орошение) и на ее энергоснабжение.

Бокс 1

Что входит в понятие «благоприятная политическая среда» для управления водными ресурсами?

Прежде всего:

- политическая поддержка и приоритет водного хозяйства в целях государства;
- правительство как определитель и распределитель ответственности за различные уровни иерархии управления водными ресурсами;

Парламент

- водно-экологическое законодательство и контроль за его соблюдением.

Правительства

- определяют орган, ответственный за координацию и управление всей водохозяйственной деятельностью на уровне страны и контролируют его;
- формулируют национальную водную политику;
- устанавливают регулирование, правила и наконец отношения внутри государства, обеспечивающие выполнение законов о водных ресурсах;
- обеспечивают выбор принципа управления иерархическими структурами (административной или гидрографической);
- назначают и утверждают органы, ответственные за управление на других уровнях иерархии;
- организуют информационную базу водных ресурсов и обеспечивают доступ к ней всех заинтересованных органов;
- обеспечивают разделение регулирующих и обслуживающих функций, поддерживают и регулируют участие частного сектора, особо на нижних уровнях иерархии;
- обеспечивают сотрудничество на трансграничных водах;
- обеспечивают систему финансирования из государственных источников и плату за воду, гарантирующую устойчивость функционирования водохозяйственной системы;
- поддерживает создание необходимых организационных структур при управлении водными ресурсами;
- обеспечивает инвестиции в водное хозяйство в соответствии с национальной водной политикой.

Что делает воду особенной для управления?



Вся жизнь и все секторы экономики зависят от воды.

Мы все живем в связи с гидрологическим циклом: вода постоянно видоизменяется, используется, возвращается и снова используется. Так что мы зависим друг от друга.

Мы все живем ниже по течению! Мы все взаимосвязаны.

Рис. 4

На наш взгляд такой же принцип должен осуществляться и в нашем управлении водного хозяйства, но с применением определенных финансовых инструментов. Определение этих инструментов и создание возможности водохозяйственным органам успешно осуществлять свою деятельность - это также часть политической линии создания соответствующей «благоприятной политической среды» для успешного управления водными ресурсами (бюкс 2).

Бокс 2

Какие "инструменты управления" на практике государство должно дать органам водного хозяйства

Работникам водного хозяйства на практике требуются "инструменты" для работы:

Оценка водных ресурсов

сеть сбора данных и методика оценки
методика оценки воздействия на окружающую среду
инструменты управления риском, например, для прогноза наводнений и засухи,
меры по их предупреждению и уменьшению ущерба

Связь и информация:

прогнозы водных ресурсов и их учет
распространение данных
- модели
- системы связи
участие информированных посредников

Распределение и разрешение конфликтов:

распределение через рыночные инструменты
распределение, основанное на определении стоимости затрат и прибыли
инструменты для разрешения конфликтов: верховья против низовьев,
сектор против сектора, человек против природы
участие водопользователей в управлении
лимитирование воды

Регулирующие инструменты (3 типа):

прямой контроль - регулирование, право, стандарты, планы землепользования,
регулирование практичности и т. д.
экономические инструменты - цены, тарифы, субсидии, инвестиции, взносы,
расходы, торговля, налоги и т. д.

3 основных принципа: принцип платного водопользования
принцип "загрязнитель - платит"
субсидии и участие в распределении налогов

поощрение само-регулирования - прозрачные границы, блочная система
оплаты и т. п.

Технология:

исследования и развитие
поощрение передовой технологии
директивы отбора технологии
поощрение водосбережения
помощь в финансовой модернизации

И последнее, но не менее важное: Финансирование!
Капиталовложения в ИУВР - водопользователей, правительств,
частного сектора и доноров/банков - обеспечит высокое
возвращение к обществу...

Увязка гидрологических и политических аспектов управления возможна лишь путем осуществления «Интегрированной системы управления водными ресурсами».

Надо отметить, что в Советском Союзе в прежние времена этот метод под названием «Комплексного метода развития и орошения водных ресурсов» успешно разработан и внедрен при освоении крупных массивов орошения земель Голодной, Каршинской, Кзылкумской, Аштской, Кизилинской степей, Каракумского канала и других массивов орошения в Центральной Азии.

К сожалению, невнимание политиков к сохранению этого метода управления, требовавшего дополнительных инвестиций, приводит сейчас к растущим потерям продуктивности земель, а кое-где и к их утрате, что мы находим на тех же землях Голодной степи, Арысь-Туркменского комплекса и других массивов стран региона.

Интегрированное управление водными ресурсами (ИУВР) формулируется как процесс, способствующий скоординированному развитию и управлению водой, землями и связанными с ним ресурсами с целью максимизации экономического и социального благополучия общества без ущерба устойчивости жизненных экосистем (Т. Jonch-Claussen, 4). Именно взаимозависимость всех вод, изложенная в разделе 3, призывает к интегрированию.

Интеграция предполагает две базисные категории взаимосвязки - естественные системы, являющиеся критическим определителем возможности и качества водных ресурсов и социальная система, которая определяет долю использования, систему водоотведения, защиту от загрязнения и ухудшение социальной устойчивости. ИУВР предполагает увязку внутри и между этими категориями, принимая во внимание колебания во времени и пространстве. Это, а также превращение управления водой в общественное дело с участием водопользователей в отличие от поддержания специализированной водохозяйственной деятельности как закрытой, отличает ИУВР от традиционного фрагментарного подхода.

Использование ИУВР подходов помогает управляющим водой увидеть как общественное поведение влияет на потребность в воде и отсюда как изменить традиционное управление водой к управлению, стимулирующему водосбережение (бюкс 3).

ИУВР не позволяет человечеству представить отдельно свою деятельность от окружающей среды?

Когда мы анализируем человеческую деятельность или системы услуг, практически все аспекты интеграции требуют понимания окружающей среды, ее возможности, уязвимость и пределы. Совершенная интеграция нереалистична и недостижима. Но при соответствующем понимании природной системы как отправного пункта, мы можем предпринять меры по поддержке интеграционного подхода в принятии решений по управлению водными ресурсами на всех уровнях - с индивидуального хозяйства до международного речного бассейна.

Один из примеров - это экономическая направленность в управлении водными ресурсами. Такая направленность означает три момента: стремление к прави-

тельствственной политике, финансовым приоритетам и планированию, которая принимает во внимание все сложности развития водных ресурсов, риски, связанные с водой, и ее использование, поощрение частного сектора делать правильный технологический, производственный и потребительский выбор, основанный на реальной ценности воды, обеспечивая возможности и механизм участия всех заинтересованных сторон в принятии решений по распределению водных ресурсов, разрешению конфликтов и т. п.

Национальная энергетическая и промышленная политика может оказывать глубокое влияние на водные ресурсы, и наоборот. Ввиду этого развитие в этих секторах должно быть оценено с точки зрения его влияния на водные ресурсы и природную систему. Это не так просто, как может показаться. Интегрированное управление водными ресурсами (IWRM) должно включать процедуры для перекрестного между отраслями обмена информацией и координации, также как и техники оценки влияния отдельных проектов на водные ресурсы и общество в целом.

Бокс 3

Взаимозависимость призывает к объединению

ИУВР - это объединения:

Объединение в ПРИРОДНЫХ СИСТЕМАХ:

- между земле- и водопользованием
- между поверхностными и грунтовыми водами
- между качеством и количеством воды
- между верхним и нижним течениями
- между пресноводными системами и прибрежными водами
- между природой и использованием человеком

*Объединение в нашем управлении природными системами
- в ЧЕЛОВЕЧЕСКИХ СИСТЕМАХ:*

- основное использование воды в национальной экономике
- обеспечение координации между секторами
- обеспечение партнерства между общественным и частным секторами управления
- вовлечение каждого в управление водными ресурсами

Вода - это дело каждого

Интегрирование правительственной политики, влияющей на частный сектор с целью принятия разумных решений по инвестициям и вовлекающей все заинтересованные стороны в процессы планирования и принятия решений представляется трудно осуществимым. Как правительства должны достичь этого?

Интеграция - это искусство и наука смешения в нужных пропорциях различных аспектов в одно работающее целое. Но, как знают люди, вовлеченные в управ-

ление водными ресурсами, сама по себе интеграция не может гарантировать развитие наилучших стратегий, планов и схем управления подобно тому, как смешение двух плохих ингредиентов не даст хорошего блюда.

Следуя ИУВР, частные организации и правительственные агентства могут руководствоваться несколькими критериями, которые учитывают социальные, экономические и природные условия. Первое - это справедливость. Все люди должны иметь доступ к воде соответствующего количества и качества, чтобы поддерживать существование. Второе - это экономическая эффективность. Водные ресурсы должны эксплуатироваться с максимальной эффективностью ввиду их ограниченности и уязвимости. И последнее, но не менее важное, это экологическая устойчивость. Использование водных ресурсов должно осуществляться таким образом, чтобы поддерживать систему жизнеобеспечения, обеспечив ее наличие для будущих поколений.

Если эти ценности являются руководящими, какие конкретные шаги следует предпринять ИУВР?

Необходимо одновременное развитие и усиление 3-х элементов: окружающая среда, соответствующие организационные роли и практические инструменты управления. Благоприятная среда включает национальную, провинциальную и местную политику и юридическую основу. Последние составляют правила игры, которые позволяют участникам играть их соответствующие роли. «Правила» должны благоприятствовать участию всех пользователей снизу-вверх и сверху вниз, начиная национальным уровнем и заканчивая деревней или муниципалитетом или с уровня водосбора до уровня бассейна.

В дополнение к правительственным следует привлечь частные компании и организации объединений водопользователей, которые обеспечат участие всех вплоть до обездоленных. Все эти действующие лица должны играть свою роль в обеспечении доступа к воде, внося равновесие в развитие, охрану и управление водой как экономическим и социальным товаром.

Роль правительства в сохранении окружающей среды должна сводиться более к роли посредника, дирижера и инициатора более, чем управляющего сверху до низу. Формулирование национальной водной политики, создание юридической базы управления водными ресурсами, отделение регулирования от функций услуг, вовлечение частного сектора являются важными аспектами.

Что касается организационных ролей, они должны быть задействованы в сфере развития, финансовых и человеческих ресурсов, традиционных норм и других обстоятельствах и определять какие формы наиболее приемлемы.

Не существует стереотипов на все случаи жизни. Тем не менее, организационное развитие является очень важным для формулирования и воплощения политики ИУВР. Четкое разграничение ответственности между действующими лицами, соответствующие механизмы координации, заполняющие юридические пробелы и определяющие ответственность властей и возможности действий, являются частями организационного развития.

И, наконец, должно быть разработано «руководство» по управлению с набором практических инструментов, чтобы помочь водным менеджерам в их работе. Задача ИУВР состоит в отборе, адаптации и использовании точного набора этих инструментов для данной ситуации. В этой связи возникают 4 категории:

- Оценка водных ресурсов. Это включает сети сбора данных и технику оценки экологического воздействия и инструменты управления рисками на случай наводнений, засухи.
- Связь и информация. Повышение осведомленности часто является мощным инструментом улучшения управления, в особенности, когда оно сопровождается возможностью информированного участия водопользователей.
- Инструменты водodelения и разрешения конфликтов. Водodelение должно производиться через сочетание регуляторных и рыночных инструментов, основанных на анализе затрат и доходов. Инструменты по разрешению конфликтов могут дать руководство по решению проблем, возникающих между верхним и нижним течением, между секторами экономики и между человеком и природой.
- Регуляторные инструменты включают прямой контроль, как, например, планы землепользования и регулирование выгоды, а также экономические инструменты (цены, тарифы, субсидии и прочие) и поощрение саморегуляции. Например, путем открытого обозначения точки отсчета и технологии маркировки продуктов, новые и традиционные технологии могут обеспечить прогресс в водном и других секторах, которые не влияют на водоснабжение и спрос.

В дополнение, важным фактором является финансирование. Инвестиции в IWRM со стороны водопользователей, правительствами, частным сектором, донорами и банками развития обеспечат высокую отдачу для общества в социальном, экологическом и экономическом плане.

Роль различных факторов в создании ИУВР может быть детально проанализирована с участием огромной роли государств и водохозяйственных органов в этой организации (бокс 4).

V. Трансграничные водные ресурсы

Независимость естественных границ водных бассейнов от административных границ создало проблему пограничных, международных или как теперь стали называть трансграничных вод. Хотя речные бассейны и бассейны подземных вод не знают административных ограничений и не требуют визового режима, но они не могут игнорироваться потому, что законодательство каждой страны определяет ее водную политику, стандарты и различные подходы даже к одной реке.

Сегодня по данным Центра естественных ресурсов, энергетики и транспорта (CNRET) ООН в мире имеется 214 международных речных и озерных бассейнов по регионам, охватывающую площадь 44 стран.

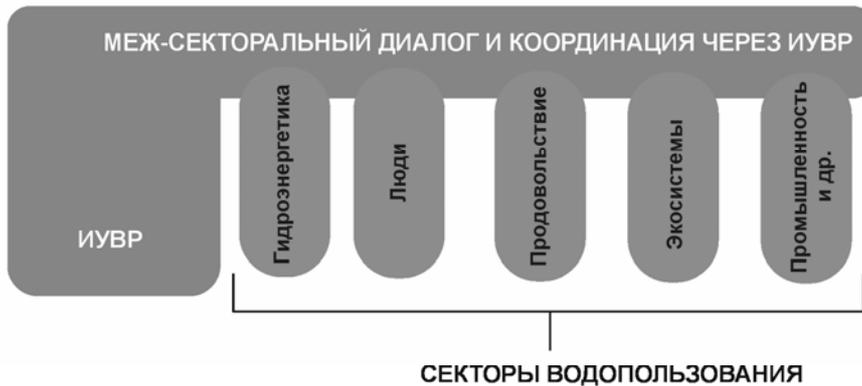
Бокс 4

Движение к новым парадигмам

- от суб-секторальных к меж-секторальному водному хозяйству

Интегрированное управление водными ресурсами (ИУВР) - это "объединяющая рука", ведущая нас от суб-секторального к меж-секторальному водному хозяйству с участием общества и - обязательно - водопользователей и учетом требований естественной среды.

ТРЕБОВАНИЯ НА ВОДУ И ПРОДУКТИВНОСТЬ ВОДЫ



Инфраструктура водопользования, вододеления и качества	состояние и надежность	ремонт и поддержка	реконструкция	эффективность	участие водопользователей	потенциал	
	компьютеризация	приборное обеспечение	гидрологические данные и прогнозы	учет воды и информация	степень автоматизации		использование RS
	исходный уровень кадров	система образования	система переподготовки и тренинга	доступ к информации	уровень зарплаты и льгот	престижность	социальные факторы управления
	ступени иерархии и их увязка	политическая поддержка государства	участие водопользователей	степень увязки и координации	степень демократичности	степень управляемости	
	четкость бюджета и его источники	государственное финансирование	участие водопользователей	плата за загрязнение	плата за ущерб	развитие	политические факторы управления

ИУВР - это процесс, который содействует координированному развитию и управлению водой, землями и соответствующими ресурсами по степени справедливого максимального увеличения экономического и социального благосостояния без компромисса с устойчивостью жизненно-важных экосистем безотносительно административных границ внутри страны.

Таблица 1

**Распределение международных речных и озерных бассейнов
между регионами (CNRET)**

Регион	Количество
Африка	57
Азия	40
Европа	48
Америка Северная и Центральная	33
Америка Южная	36

Основное определение «трансграничных вод», подобно любому правовому положению, в международном водном праве недостаточно четко и это создает некоторую путаницу. Более того, изменения, которые имели место в период между Хельсинскими правилами 1966 года, Конвенцией ЕСЕ/ООН 1992 года и «Конвенцией о ненавигационных видах пользования» 1997 года, не помогли новым независимым государствам Центральной Азии в прояснении международного водного права. На самом деле оно стало еще более неопределенным и неясным.

Как Конвенции, так и Хельсинские правила по-разному интерпретируют область совместного использования, охраны и управления водных ресурсов. Более того, в Конвенции 1992 года определение международных водотоков менее четкое, чем определение трансграничных вод. Наше определение трансграничных вод было сформулировано во время выработки всеми членами региональной группы «Основных положений стратегии управления водными ресурсами в бассейне Аральского моря».

«Трансграничные воды» включают:

- поверхностные воды - стоки рек, их притоки, которые формируются и имеют трансграничное положение, т.е. которые обозначают или пересекают границы между двумя или более государствами, а также водные ресурсы искусственных водоемов, сформировавшихся в результате антропогенного вмешательства в эти трансграничные воды;
- подземные воды, расположенные на территории двух или более государств или связанные с трансграничными поверхностными водами;
- возвратные воды, изменяющие качество и (или) количество трансграничных вод, или формируемые на территории двух или более государств.

Статья 9 Конвенции 1992 года должна использоваться в качестве руководящего принципа для всего международного водного права: «Прибрежные страны точно фиксируют границы водозабора или его частей, которые являются предметом сотрудничества». Нам необходимо очень жестко указать, где начинается ответственность региональных организаций и где заканчивается ответственность

национальных организаций.

Понятно, что использование трансграничных водных ресурсов создает еще большую сложность, чем управление бассейнами рек в пределах одной страны, ибо мы увеличиваем степень неопределенности водообеспечения по всем главным направлениям, указанным выше:

- неопределенность прогноза и учета вод;
- неопределенность информации;
- неопределенность решения и их исполнение.

Для Средней Азии трансграничные водные ресурсы составляют значительные объемы, из которой видно, что практически 70 % всех вод региона являются международными водотоками.

В этих условиях лишь четкое согласование управления трансграничными водными ресурсами может помочь в отношении устойчивого водоснабжения страны и предотвращения на их территории экологического или какого-то другого ущерба, применяемого вышерасположенной страной.

В использовании трансграничных водных ресурсов имеется ряд принципиальных положений, которые необходимо детализировать и наладить к ним применение к нашему региону очень тщательно:

- где границы между трансграничными водами и национальными?
- как объединить принципы равных прав на использование трансграничных водных ресурсов суверенных прав каждой из стран использовать свои водные ресурсы по своему усмотрению?
- как понимать принципы равноправного и обоснованного использования трансграничных водных ресурсов каждой из сопряженных стран? каковы их критерии?
- какова мера ответственности стран за нарушение международных правил использования трансграничных водных ресурсов?

Таблица 2

Среднемноголетние ресурсы поверхностных вод трансграничных рек в бассейне Аральского моря, куб. км в год

Государство	Бассейн реки				Всего формируется в бассейне Аральского моря
	Сырдарья		Амударья		
	формируется	располагаемые к использованию*	формируется	располагаемые к использованию*	
Казахстан	0,749	8,2	0	0	0,749
Кыргызская Республика	21,391	0,2	1,5	0,3	22,891
Таджикистан	0,7	2	42,6	7,2	43,3
Туркменистан	0	0	1,549	22	1,549
Узбекистан	2,8	11	1,2	22	4
Афганистан и Иран	0	0	8,05	2,5**	8,05
Всего	25,64	22	54,899	54	80,539
*) Согласованный МКВК лимит водозабора из главной реки					
**) Согласно Схеме КИОВР бассейна р. Амударья (1984)					

Хотя Конвенции 1992 и 1997 гг. не дают четкого ответа на эти вопросы, попытаемся найти к ним принципиальные подходы:

1. Естественно, что любые отборы воды в пределах своей территории, особенно на истоках рек в зоне их формирования приведут к изменению гидрологического режима основных рек и притоков, равно как и ухудшению качества. Однако за исходные точки отсчета очевидно можно принять принципы 21 и 22 Стокгольмской Конференции ООН 1972 г.

«Государства ... имеют суверенное право эксплуатировать свои собственные ресурсы (вод) в соответствии с их собственной экологической политикой и ответственностью, будучи уверены, что эта деятельность внутри их юриспруденции и контроля не вызовет ущерба окружающей среде других государств или территориям вне их предела национальной юрисдикции (статья 21)».

«Государства будут сотрудничать в дальнейшем в развитии международного водного права относительно возмещения и компенсаций пострадавшим от загрязнения и другого экологического ущерба, вызванного деятельностью внутри юрисдикции или контроля тем государствам и территориям, лежащим вне их юрисдикции».

В марте 1977 г. Конференция ООН по водным ресурсам в Мар-дель-Плато добавила:

«В отношении использования, управления и развития разделенных водных ресурсов национальные политики должны иметь в виду право каждого государства использовать ресурсы равноправно, применяя ресурсы как требуют положения солидарности и сотрудничества». Из этих положений можно сделать вывод: национальные воды на трансграничных водных ресурсах можно использовать каждой страной так и поскольку их использование не вызовет не согласованный ущерб праву сопредельных государств на равное и справедливое использование или не будет причинен ущерб экологии их. При этом степень возможного нарушения трансграничных вод на стыке с национальными водами определяется по соглашениям сопредельных стран.

Это положение очень важно для нашего региона, где в пределах национальных вод расположены узловые сооружения каскадов (Токтогул на Нарыне, Нурек на Вахше), управление которыми за последние годы в корне изменили естественный режим реки и иногда приносили значительный экологический и экономический ущерб странам.

Здесь за основу нужно принимать необходимость сохранения рек как природных объектов, в результате чего за критерий минимального (или максимального) параметра попуска должны быть приняты противоположные по значению экстремальные значения расходов рек, наблюдаемые за весь период наблюдения.

2. Следующий важный аспект - каковы критерии вододеления. Ни анализы предыдущего опыта и международных договоров, ни прежде упомянутые международные законы не могут быть использованы новыми независимыми государствами в качестве руководства для развития этих критериев. Это имеет место во многих странах, особенно расположенных выше по течению, когда они начинают интерпретировать свое право на использование трансграничных вод на своей территории как право использовать и осуществлять любые режимы попусков. Должны быть разделены два положения: право использовать свои лимиты в соответствии с объемами (или даже требованиями на увеличение объема) от права формировать режимы стока по своему собственному усмотрению. Что должно быть взято в качестве основы? С этой точки зрения мы думаем, что международные юристы и специалисты в области водных ресурсов должны быть вовлечены в комплексное управление водными ресурсами, для того, чтобы объяснить, как сочетать основные правила международного водного права:

- право всех стран на справедливое и разумное использование воды с учетом предыдущего пользования;
- правило “не навреди”;
- правило “загрязнитель платит”.

С нашей точки зрения критерии вододеления должны учитывать три основных принципа:

- Водопотребление на душу населения должно ориентироваться на уровень “технологически достигнутого объема воды, который экономически выго-

ден”. Наша оценка, основанная на мировом опыте и анализе передовых методов водопользования, показывает, что в настоящее время оно может составить приблизительно не более 1500 м³/чел в год и в будущем не более 1000 м³/чел.

- Исторические права населения на водопользование, не только потребление, но также использование воды на нужды природы.
- Текущий приоритет всех прибрежных государств.

Что касается понятия принципа равноправного и обоснованного использования трансграничных водных ресурсов каждой из сопредельных стран, здесь представляется целесообразным принять необходимость обеспечения каждой стране как минимум ее потребности в воде не по ее заявкам или по прежнему пользованию, а по уровню технически обоснованного (или потенциального) удельного потребления воды для производства тех культур и тех водопотребителей, которые у страны существуют (или обосновано запланированных для удовлетворения потребностей страны), но по предельно достижимому в настоящее время уровню водопользования.

3. Принцип “справедливого и разумного использования” должен быть объединен с принципом “не навреди”. Если подобное справедливое и разумное использование уже принесло ущерб, то его дальнейшая интерпретация только ухудшит ситуацию. Что делать? *С нашей точки зрения, мы должны рассматривать принцип лимита на устойчивый экологически безопасный водозабор как основной* - это около 76 км³ для нашего региона. Очевидно, это достижимо, но не сразу. В настоящее время, численность населения бассейна Аральского моря равна 38 миллионам, т.е. 2000 м³/чел/год. Давайте установим лимит для каждой страны, учитывая, что страны со схожими условиями должны держаться в рамках одного лимита. В этой связи мы не рассматриваем Израиль, Саудовскую Аравию или Иорданию с 200-500 м³/чел/год, а скорее Египет с 900 м³/чел/год со схожим уровнем водопользования и национального дохода. Я думаю, никто не сможет достичь его сразу. Это требует создания фонда для экологической безопасности бассейна в рамках МФСА. Каждый, кто превышает лимит, должен выплатить МФСА сумму нанесенного ущерба и должен придерживаться этого лимита! Подобный подход позволит объединить все три вышеупомянутых положения водного права. Кроме того, этот подход объединит организационные, правовые и финансовые аспекты управления водными ресурсами на трансграничных реках и создаст возможность организовать совместное инвестирование развития водных ресурсов. Мы понимаем, что внедрение этого подхода в странах является нелегкой задачей, но повышение осведомленности общественности поможет в этом.

VI. Проблемы трансграничных водотоков и пути их преодоления

Учитывая, что ИУВР в условиях трансграничных водных ресурсов становится еще более сложным, представляется необходимым бегло остановиться на проблемах создания устойчивого управления в условиях двухсторонних и многосторонних договоров на трансграничных водах.

1. Координация всех действий стран на трансграничные водные ресурсы должно быть осознанной необходимостью стран водотока. Наиболее удобной формой такой координации и согласованности всех действий является совместная

организация, которая образуется в виде Комиссий, Комитетов, БВО и т. д.

Необходимым условием их успешной деятельности является ряд основополагающих принципов:

- равенство представительства;
- консенсус;
- прозрачность;
- договора;
- паритет;
- равенство участия.

2. Единство технических, методических и модельных подходов к управлению всех стран путем создания специальных рабочих групп по каждому направлению с оперативной единой технической согласованной политикой и плановых принципов.

3. Создание бассейновых открытых для всех заинтересованных систем обмена информацией и ее достоверность - создание открытого постоянного обмена, как гидрометеорологическими данными, так и данными по использованию и эффективности водных ресурсов на трансграничные водные ресурсы.

4. Организация совместного финансового механизма путем принципиальных договоренностей между странами об источниках финансирования:

- эксплуатационной деятельности;
- развития;
- ремонтно-эксплуатационных работ;
- улучшения экологического состояния;
- работ по водосбережению и т. д.

5. Распределение затрат и доходов, полученных от использования трансграничных водных ресурсов. Выше расположенные страны несут расходы на борьбу с паводками, регулированием стока, защиту водосборов от эрозии, содержание станций наблюдения на ледниках и скважинах. С другой стороны нижележащие страны вынуждены защищать свои дельты, заниматься берегоукреплением, особо при изменениях гидрологических режимов. Все это должно быть сопоставлено с получаемыми на трансграничных водах эффектами и по различным методам приведено к согласованному решению.

Отдельный вопрос - это финансирование совместных проектов и содержание региональных бассейновых организаций.

Подчеркивая многогранность управления вообще и водами на трансграничных источниках в частности, мы хотим попытаться внушить необходимость очень осторожного принятия решений в бассейнах рек с тем, чтобы только согласованные действия и разумное сотрудничество управляло действиями каждого из решающих лиц и их помощников.

Трансграничные водные ресурсы Центральной Азии как фактор региональной безопасности: политические и правовые аспекты ее обеспечения

Рысбеков Ю.Х.¹

Введение. В начале 1990 гг., вследствие самораспада социалистического лагеря и ликвидации блокового противостояния, изменились традиционные средства ведения международной политики и сместились акценты в ее осуществлении. Характерной чертой 1990-х гг. стало обилие политических перемен на мировой арене. С окончанием «холодной войны» кардинально изменилась геополитика, мир из биполярного превратился в многополярный, и человечество как будто вернулось в русло естественно–исторического развития. В то же время, система международных отношений стала более неустойчивой, что проявилось в целом в потере управляемости и меньшей предсказуемости процесса реализации международной политики. Блоковое противостояние выступало стабилизирующим фактором в системе международных отношений. Парад «малых суверенитетов», пришедшая на смену большой «холодной войне» череда «горячих войн», порожденных не всегда здоровой психикой некоторых претендентов на роль местных цезарей (так, милошевичи и т. п.), угроза балканизации в ряде регионов планеты и другие негативные тенденции «постсоветского» периода явились первыми результатами новых политических реалий.

Вместе с тем, окончание «холодной войны» предоставило нам шанс по-другому взглянуть на окружающий мир и место человека на Земле. Многополярная структура международных отношений обусловила как свободу, так и исключительную сложность выбора дальнейших путей развития новыми субъектами мировой политики. Основные сложности заключаются, очевидно, не в том, что ориентирами выбраны стандарты жизни развитых стран мира («золотого миллиарда» населения планеты), а в трудностях пути, образно говоря, «от трупов Лагоса до огней Лас-Вегаса». Эти огни, благодаря современным технологиям, светят слишком ярко, но в отличие от маяка, могут сбить с верного пути.

Что же надо сделать для определения путей будущего развития и достижения стандартов жизни, которые мы выбрали как стратегическую цель нашего развития? Представляется, что ответ кроется в решении вопросов, поставленных Президентом моей республики: «Как сохранить безопасность, как обеспечить стабильность и за счет чего добиться устойчивого развития по пути прогресса?»². Ответы на эти вопросы неразрывно связаны с обеспечением безопасности на разных уровнях – глобальном, региональном, национальном, местном.

¹ НИЦ МКВК Центральной Азии, помощник директора, канд. техн. наук

² Каримов И.А. Узбекистан на пороге XXI века: угрозы безопасности, условия и гарантии прогресса. – Т.: «Узбекистон», 1997 – 320с (с.7).

1. Безопасность, в общем случае, и тесно связанные с нею понятия (ее обеспечение, проблемы, угрозы, интересы, объекты, уровни) можно представить в виде сводной матрицы, которая включает 4 блока:

- *функциональный*: какие проблемы, аспекты безопасности рассматриваются;
- *объектовый*: на кого (что) направлены усилия по обеспечению безопасности;
- *уровневой*: на каком уровне рассматриваются проблемы безопасности;
- *кодификационный*: собственно исследуемая проблема безопасности.

В настоящей работе рассматриваются политические и правовые аспекты (функциональный блок) водных проблем (кодификационный блок) на региональном и субрегиональном уровнях (блок уровней безопасности) и их влияние на безопасность государств Центральной Азии (объектовый блок).

Общая теория безопасности (ОТБ), согласно специальным исследованиям, рассматривает следующие уровни безопасности:

- международный, национальный, локальный (регионов страны), частный.

Принимая во внимание тесную взаимную обусловленность понятий “опасность - безопасность”, “угрозы - интересы” и существующие проработки по данной проблеме, можно заключить, что ОТБ в настоящее время оперирует уровнями безопасности по следующим признакам:

- геостратегическим (глобальный уровень);
- геополитическим (глобальный, региональный, национальный уровни);
- объектовым (личности, общества, государства, региона);
- предметным (политический, правовой, экономический...);
- частным (отрасли, опять же - личности);
- локальным в географическом плане (региональный внутри страны);
- качественным (высокий, средний, низкий, критический).

2. Анализ показывает, что классификация уровней безопасности весьма далека от унификации. Для придания градации уровням безопасности свойств системности предлагается следующая их классификация:

1. глобальный (глобальный международный);
2. региональный (региональный международный);
3. субрегиональный (внутрирегиональный международный);
4. национальный («страновой», государственный);
5. субнациональный (региональный внутригосударственный);
6. элементарный (в плане объектов безопасности и географическом).

Проблемы безопасности глобального и регионального уровней являются предметами соответственно глобальной и региональной политики, а национального и субнационального - внутренней политики государства. Ниже проблемы управления трансграничными водными ресурсами (ТВР) Центральной Азии, рассматриваются для регионального (в целом Центральная Азия) и субрегионального (так, бассейн реки Сырдарья) уровней.

Национальный уровень рассмотрен в контексте его влияния на региональный и субрегиональный уровни обеспечения безопасности.

3. Национальная безопасность функционально связана с жизненно важными национальными интересами и включает различные виды - политическую, правовую, идеологическую, социальную, экономическую и другие, в их взаимосвязи и динамике, и носит системный характер³.

Хотя в общей системе безопасности национальная безопасность является подсистемой глобальной и региональной безопасности, понятие “национальная безопасность” является ключевым в системах безопасности различных уровней.

Национальная безопасность первична и есть системообразующий фактор всех уровней безопасности. Не только субнациональная (естественным образом), но и глобальная и региональная безопасность являются производными национальной безопасности - как в историческом контексте, так и в плане устойчивости и возможностей (наличия реальных рычагов) ее обеспечения.

Суть национальной безопасности составляет защищенность национальных интересов в различных сферах общественно-политической жизни. Соответственно, говорить о других видах безопасности, включая региональную, логично с позиций обеспечения региональных интересов и их защищенности от внешних и внутренних угроз и вызовов. Региональной безопасности в отвлеченном виде не существует и ее следует рассматривать через призму обеспечения безопасности национальной. В этом заключаются как политические аспекты (проблемы), так и основы обеспечения региональной безопасности.

4. С проблемой отведения угроз безопасности своего существования (в начале - природного, в дальнейшем - порожденных им самим - социального и техногенного характеров) человеческое сообщество столкнулось с момента зарождения. На протяжении веков в качестве главной цели каждое государство ставило обеспечение безопасности внешней (защита своих территорий) и внутренней (устойчивость верховной власти), и в ее структуре основными звеньями были безопасность военная (внешняя) и общественная (внутренняя).

Окончание “холодной войны” обусловило значительную трансформацию взглядов на безопасность; принципиально отличными от прежних стали угрозы безопасности и задачи по их выявлению и нейтрализации.

Переоценка взглядов коснулась, прежде всего, проблем обеспечения международной экологической безопасности.

Политика была и остается «сконцентрированным выражением экономики», в силу этого положения экологические проблемы ранее решались государствами, как правило, в рамках экономической проблематики. В начале 1990 гг. имело место своеобразное «отпочкование» проблем экологии от экономики и обретении ими весомой «автономной ниши» во внутренней и внешней политике многих государств. Вызвано было это изменением геополитических координат безопасности и осознанием социальной остроты экологических проблем.

³ См. более подробно – **1.** Белая книга российских спецслужб. - М.: Обозреватель, 1995; **2.** Карпов А. Становление науки о национальной безопасности России. // Информационный сборник (ИС) “Безопасность”, 1997, № 10 –12. **3.** Манилов В.Р. Угрозы национальной безопасности России. // «Военная мысль» (ВМ), 1996, № 1. **4.** Основы экономической безопасности. - М.: ЗАО “Бизнес-школа”/“Интел-Синтез”, 1997 - 288 с; **5.** Рахманов А.Р. Проблемы безопасности: на национальном, региональном и глобальном уровнях. - Т.: ГНИ “УМЭ”, 2001 - 100с. **6.** Ташкулов Д.У., Рысбеков Ю.Х. К вопросу о системности категории «национальная безопасность». // «Хукук-Право-Law», 2001, № 2 (14) - с.49...52. **7.** Ташкулов Д.У., Рысбеков Ю.Х. Политико-правовые аспекты обеспечения экологической безопасности... // «Давлат ва Хукук». 2001, № 3 (7) – с.24 – 32. *И др.*

Историю экологических проблем глобального и регионального порядков, как элемента большой политики, можно разделить условно на три этапа:

Этап 1. До 1950-х гг.

Этап 2. 1950-1990 гг.

Этап 3. С начала 1990-х гг.

Принципиальное отличие между первыми двумя этапами эволюции политизации экологических проблем легко демонстрируется на примере строительства крупных водохозяйственных сооружений. История строительства искусственных водохранилищ, как и создания первых государственных образований, насчитывает более 5 тыс. лет и связана с развитием науки и технологий. В период со 2-ой половины XIX до 1-й половины XX вв. вода становится решающим фактором развития, но до 1950 гг. большие плотины строились развитыми странами мира (США, Австралия, Канада, Западной Европы, СССР, Япония) и, как правило, на своей территории.

После 1950 гг., когда на повестку дня ставится вопрос о социально-экономическом развитии стран «третьего мира», происходит резкая политизация ситуации вокруг строительства больших плотин в мире. В этом плане характерной является напряженная политическая ситуация со строительством всемирно известной Асуанской плотины (р.Нил, Египет), которая получила плохую репутацию вследствие противоборства двух политических систем. Так, США обещали помочь Египту в строительстве Асуана. Однако Президент Египта Насер, Президент Индонезии Сукарно и Премьер-министр Индии Неру создают Движение неприсоединения (ДН), что противоречит интересам США, и они ультимативно заявляют, что если Египет будет с ДН, то они откажутся помогать в строительстве Асуанской плотины. Этим воспользовался СССР, финансировавший строительство Асуана и оказавший техническую поддержку.

Как известно, сразу по завершении строительства спецслужбы США организовали серию статей о негативных социально-экономических и экологических последствиях плотины и другие акции по дискредитации плотины, известные как «Мифы об Асуане». Так Асуан стал элементом геополитики того времени. Отметим, что специальные исследования, проведенные CIDA в конце 1980-х - начале 1990-х гг., показали, что плотина Асуан была одной из лучших в мире⁴.

2-ой этап в эволюции политизации экопроблем имеет 2 подэтапа:

2а. До рубежа 1970-х гг.

2б. До начала 1990-х гг.

В политическом плане подэтап 1 связан с разрядкой международной напряженности и позитивными сдвигами в отношениях СССР и Запада, в первую очередь – США, подэтап 2 - с известными всему миру обстоятельствами.

К началу 1970-х гг. и началу 1990-х гг. относятся и рубежные эпохи в политизации экологических проблем на международном уровне.

5. Проблемы поддержания баланса интересов человеческого общества и природы всегда были в центре внимания исследователей.

⁴ Бисвас А.К., Торгахата С. История развития плотин и большие плотины: глобальная перспектива. // Мысли о будущем. - Т.: НИЦ МКВК, 2002 – с.34-44 (с.41).

Однако лишь к концу 1960-х - началу 1970 гг. происходит крутой поворот в оценке социально-политических и других последствий антропогенного воздействия на окружающую природную среду⁵. И если в 1904 г. В.И.Вернадский⁶ подчеркивал, что «наступит время, когда человеку придется взять ответственность на себя за дальнейшую судьбу биосферы», то к 1970 гг. пришло сознание того, что это время наступило⁷.

Политизации проблем экологической безопасности на глобальном уровне во многом способствовали создание Римского клуба (1968 г.) и доклады, подготовленные по инициативе клуба⁸.

С деятельностью Римского клуба тесно связано развитие глобалистики – нового научного направления, не столько модного, сколько исключительно гуманистического с позиций обеспокоенности за будущее человеческого общества.

В связи с этим представляется небесполезным освежить в памяти фундаментальные положения Концепции Римского клуба⁹:

- а)** применение глобальных подходов к решению глобальных проблем;
- б)** системное мышление («думать холистически») при рассмотрении комплекса глобальных проблем, названных клубом термином «мировая проблематика»;
- в)** осознание, что решение глобальных проблем – долгосрочная перспектива.

⁵ **1.** Араб–Оглы Э.А.: **1а.** В лабиринте пророчеств. – М.: 1973; **1б.** Демографические и экологические прогнозы. – М.:1975. **2.** Будыко М.И.: **2а.** Глобальная экология. – М.: 1977; **2б.** Динамическое равновесие человека и природы. – Минск: 1977. **3.** Глобальные проблемы современности. – М.: 1981. **4.** Дуглас У.О. Трехсотлетняя война. Хроника экологического бедствия. – М.: 1975. **5.** Коммонер Б. Замыкающийся круг. Л.: 1974. **6.** Лаптев И.Д. Экологические проблемы. Социально-политический и идеологический аспекты. – М.: 1982. **7.** Лейбин В.М. «Модели мира» и образ человека. Критический анализ идей Римского клуба. – М.: 1982. **8.** Маркович Д.М. Социальная экология. – М.: 1991. **9.** Моисеев Н.Н. Человек, среда, общество. – М.: 1982; **10.** Новиков Ю.В. Окружающая среда и человек. – М.: 1980. **11.** Одум Ю. Основы экологии. – М.: 1975. **12.** Одум Г., Одум Э. Энергетический кризис человека и природы. – М.: 1978. **13.** Попов А.Я. Современное малузузианство. – М.: 1960. **14.** Реймерс Н.Ф. Природопользование. – М.: 1990. **15.** Смит Дж. Модели в экологии. – М.: Мир, 1976. **16.** Тугаринов В.П. Природа, цивилизация, человек. – Л.: 1978. **17.** Федоров Е.К. Экологический кризис и социальный прогресс. М.: 1977. **18.** Хозин Г.С. Глобальные проблемы современности. – М.:1982. **19.** Эттенборо Д. Живая планета. Портрет Земли. – М.: 1988. **20.** Экологические очерки о природе (под ред.Б.Гржимека) – М.: 1988. **21.** Шахназаров Г.К. Грядущий миропорядок. – М., 1981. **22.** Югай Г.А. Общая теория жизни. – М.: Мысль, 1985. **23.** Яншин А.Л., Мелуа А.И. Уроки экологических просчетов. – М.: 1991. **24.** Probst U. Polit-Okologie: zwischen Sozial-politik und Utopia. – Frankfurt a. Main: 1980. **25.** Peccei A. The Human Quality. – Oxford: Pergamon Press, 1977); **26.** Meadows D. et al. Limits to Growth. - New-York: 1972). *И др.*

⁶ В.И.Вернадскому принадлежат идеи, трансформировавшиеся со временем в принцип «коэволюции (соразвития) человека и природы» и в обязательные для выживания человечества условия, названные позже «экологическим императивом», а также концепция «ноосферы». Хотя понятие «ноосфера» было введено французским философом Э.Леруа (1927г.) и первично разработано Тейаром де Шарденом, современное понимание ноосферы как сферы разума, высшей стадии развития биосферы, разработано в 1930-1940гг. В.Вернадским.

⁷ Моисеев Н.Н. Человек во Вселенной и на Земле. // «Вопросы философии», 1990, №6 – с.42.

⁸ Римский клуб – международная неправительственная организация, созданная в 1968г. по инициативе крупного экономиста, бизнесмена и общественного деятеля А.Печчеи (Италия) и объединившая усилия известных ученых, политиков и общественных деятелей из разных стран мира. Широкий резонанс в мире получили проекты Римского клуба «Пределы роста» (руководитель: Д.Медоуз, 1972), «Человечество у поворотного пункта» (М.Месарович, Э.Пестель, 1974), «Цели человечества» (Э.Ласло, 1977), «Нет пределов обучению» (Д.Боткин, М.Эльманджра, М.Малица, 1979), «Маршруты будущего» (Б.Гаврилишин, 1980), «Третий мир – три четверти мира» (М.Гернье, 1980). *И др.*

⁹ **1.** Римский клуб. Миссия. // «Вопросы философии», 1995, №3 – с.69. **2.** Римский клуб: 25 лет со дня основания. // «Вопросы философии», 1995, №3 – с.65-72.

Методология предложенных решений глобальных проблем и ряд прогнозов Римского клуба требуют критического осмысления¹⁰, но можно не сомневаться в постоянстве и правильности приведенных выше положений.

Другой важной вехой в политизации экологических проблем стала состоявшаяся в 1972г. первая Конференция ООН по окружающей среде (ОС) в Стокгольме (Стокгольм-72), которая констатировала, что налицо глобальный экологический кризис всей биосферы.

В работе Конференции не участвовал Союз ССР, не подготовленный к обсуждению глобальных экологических проблем, хотя к этому времени экологические проблемы территории Союза ССР широко обсуждались, в том числе - на страницах партийной печати¹¹.

К 1970гг. относится и расширение понятия «безопасность», которое после Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) в Хельсинки в 1975г. из военно-политического стало многомерным.

Заключительный акт СБСЕ включил «Декалог» принципов обеспечения безопасности, которые включили в себя в том числе межгосударственные отношения в сфере охраны окружающей среды как неотъемлемую часть европейской и глобальной безопасности¹².

Практически ровесником развала Союза ССР является проведенная в 1992 г. вторая Конференция ООН по окружающей среде и развитию (ОСР) в Рио-де-Жанейро (Рио-92). За период между первой (Стокгольм-72) и второй (Рио-92) Конференциями ООН в развитых капиталистических странах мира экологическая ситуация была значительно улучшена, исключая Союз ССР, территория которого, «благодаря гласности» середины 1980-х гг., запестрела ареалами «острых экологических ситуаций» и зонами «экологического бедствия».

После 1991г. на постсоветском пространстве, с некоторым запозданием, доктринальные разработки экологических аспектов безопасности решительно включаются в систему безопасности новых независимых государств как составная ее часть, а также в соответствующие нормативно-правовые акты¹³.

¹⁰ 1. Фролов И.Т. Перспективы человека. – М.: Политиздат, 1983 – 352с. (с.104-112). 2. Моисеев Н.Н. Слово о научно-технической революции. – М.: Молодая гвардия, 1978 – 224с. (с.169-220).

¹¹ 1. См. сноски 5, 10, в части касающейся. 2. Арбатов А. Независимость на душу населения. // «Коммунист», 1990, №6 – с.66-74. 3. Асмолов А. Экология, психология и историко-эволюционный подход к развитию человека. // «ВВШ», 1992, №1 – с.25-33. 4. Велихов Е. Призыв к переменам. // «Коммунист», 1988, №1 – с.51-53. 5. Добрынин А. Наши отношения с США. // «Международная жизнь» («МЖ»), 1997, №8 – с.3-14. 6. Коптюг В.: 6а. Экология: от беспокойности к действенной политике. // «Коммунист», 1988, №7 – с.24-33; 6б. На пути к устойчивому развитию цивилизации. // «Свободная мысль», 1992, №14 – с.3-16. 7. Сагдеев Р.З. Наука – соучастник политических решений. // «Международная жизнь» («МЖ»), 1988, №10 – с.26-29. 8. Сагдеев Р., Эйзенхауэр С. Сибирь – сад, Канзас – пустыня? // «МЖ», 1990, №1 – с.73-77. 9. Шаскольский А.И. СССР-США: проблемы общей безопасности. // «США: Экономика, Политика, Идеология», 1990, №6 – с.125-127. 10. Шеварднадзе Э. Экология и политика. // «Международная жизнь», 1990, № 10, - с.5...19. *И др.*

¹² 1. Хельсинки. 25 лет спустя. // «МЖ», 2000, №8-9 – с.39-84. 2. Дерябин Ю. Вехи «года Европы». // «МЖ», 1990, №1 – с.61-72. 11. Сагдеев Р.З. Наука – соучастник политических решений. // «МЖ», 1988, №10 – с.26-29. *И др.*

¹³ 1. Андреев В.Г. Экологическая безопасность вооружения и военной техники. // «Военные знания» («ВЗ»), 1999, №5 – с.44-50. 2. Комов С.А. О концепции информационной безопасности страны. // «Военная мысль» («ВМ»), 1994, №4. 3. Макаренко И. Военная безопасность России. // «ВЗ», 2000, № 5 - с.40. 4. Матвеев А. Глобальные угрозы в американском восприятии. //

В этот же период существенное смещение акцента на проблемы экологической безопасности делается в документах нормативного характера развитых стран мира, включая их силовые структуры¹⁴.

В последние четверть века экологическая проблематика занимает одно из ведущих мест в арсенале выступлений и публикаций крупных политиков, общественных деятелей и исследователей современности¹⁵. Так, на Саммите тысячелетия (СТ), в докладе Генерального секретаря ООН К. Аннана глобальные проблемы современности были представлены в основном экологическими проблемами и ни один из Глав 5 государств – постоянных членов Совета Безопасности (СБ) ООН не обошел их вниманием¹⁶.

В Декларации тысячелетия (ДТ) как главная задача определено обеспечение такого развития цивилизации, чтобы глобализация стала позитивным фактором для всех государств мира. Среди ключевых целей ДТ были названы, в частности, «поддержка принципов устойчивого развития», «остановить нерациональную эксплуатацию водных ресурсов», «обеспечение справедливого доступа к воде» различных социальных слоев населения.

«Международная жизнь», 2000, №1 – с.96-103. **5.** Прохожев А. А. Россия и национальная безопасность. // “ВЗ”, 2000, № 1. **6.** Шевченко Б.И. Проблемы теоретического обоснования экономической безопасности. // “ВМ”, 1997, №4. **7.** Концепция национальной безопасности России... // М.: “Обозреватель”, 1995, № 3-4; **8.** Закон РФ “О безопасности” от 5 марта 1992г. № 2446 – 18. **9.** Рахманов А.Р. Проблемы безопасности: на национальном, региональном и глобальном уровнях. - Т.: ГНИ “УМЭ”, 2001 - 100с. **10.** Концепция национальной безопасности Украины. Отд. оттиск. – 2001. **11.** Закон Республики Казахстан от 26.06.1998 г. N 233-1 «О национальной безопасности Республики Казахстан». *И др.*

¹⁴ **1.** Николаев А. Военная доктрина НАТО на современном этапе. // “Зарубежное военное обозрение” («ЗВО»), 1998, № 3 - с.2...5. **2.** Иванов В. Военная доктрина США. // “ЗВО”, 1997, № 5 - с.2...6. **3.** Мельников Н. Фонды Президента США. // “ЗВО”, 1997, № 7 -с.72...75; **4.** Прохоров С. Разведывательное сообщество США. // «ЗВО», 1998, №12 – с.2-7. **5.** Реутов В. Мероприятия по повышению качества работы разведывательного сообщества США. // «ЗВО», 1998, №5 – с.57. **6.** Солнцев А. Доклад Лондонского Института стратегических исследований «Военный баланс 1998/99». // «ЗВО», 1999, №1 – с.8-10. **7.** Стратегия национальной безопасности США // «Независимая газета», 26.10.1994. **8.** Стратегия национальной безопасности США в следующем столетии // “ЗВО” - 1997, № 8 - с.4...19. **9.** Шаламберидзе Е. Великобритания: система специальных служб в новых международных условиях. // «ЗВО», 1991, №10 – с.13-16; «ЗВО», 1991, №11 – с.14-16; «ЗВО», 1991, №12 – с.14-18. *И др.*

¹⁵ **1.** См. сноски 5, 7, 11, в части касающейся. **2.** И.Каримов: **2.а.** Узбекистан на пороге XXI века: угрозы безопасности, условия и гарантии прогресса. – Т.: «Узбекистон», 1997 – 320с. **2б.** Выступление на 48-ой сессии ГА ООН 28. 09. 1993г. **2в.** Выступление на международной конференции в Копенгагене, 12.03.1995г. **2г.** Выступление на Ташкентском совещании-семинаре по безопасности и сотрудничеству в Центральной Азии, 15.09.1995г. **2д.** Выступление на торжественном заседании Генеральной Ассамблеи (ГА) ООН, 24.10.1995г. **3.** Выступление Президента Казахстана Н.Назарбаева на торжественном заседании ГА ООН 24.10.1995г. **4.** К.Аннан. Годовой доклад о работе ООН за 1997 год. - Нью-Йорк, ООН, 1998 - 100с. **6.** Выступление Олбрайт на церемонии, посвященной 50-ой годовщине Института дипломатической службы. // «Wireless File», USIS, Tashkent, 14.04.1997 - с.3...7. **7.** Выступления Клинтона и Гора на праздновании Дня Земли 1997 года. // «Wireless File», USIS Tashkent, 24.04.1997 - с. 9...12. **8.** Моисеев Н.Н. Мировое сообщество и судьба России. – М.: МНЭПУ, 1997 – 272с. **9.** Пядышев В.Б. Каким мы оставили XXI век?. // «МЖ», 2000, №1 – с.3-19;. *И др.*

¹⁶ **1.** Аннан К. Мы народы: роль ООН в XXI веке. // «МЖ», 2000, №10 – с.10-19. **2.** Блэр Т. Хотя от наших выступлений мир не переменится... // «МЖ», 2000, №10 – с.25-26. **3.** Клинтон Б. Не нужно требовать от ООН делать то, чего она не способна делать. // «МЖ», 2000, №10 – с.22-24. **4.** Путин В. Нам повезло родиться и жить в рубежную эпоху. // «МЖ», 2000, №10 – с.20-21. **5.** Цзэминь Ц. Большие страны должны уважать малые страны, сильные должны поддерживать слабых, а богатые помогать бедным. // «МЖ», 2000, №10 – с.29-32. **6.** Ширак Ж. нашему глобализованному миру необходимы органы, которые бы... // «МЖ», 2000, №10 – с.27-28.

6. В системе экологической безопасности водные и связанные с водным фактором проблемы (дефицит водных ресурсов, их загрязнение, снабжение питьевой водой, вода для продовольствия, деградация почв и др.) занимают особое место. Среди водных проблем одной из ключевых является дефицит пресных вод, общий объем которых на планете остается неизменным, в то время как население продолжает расти. Так, в течении XX века население планеты увеличилось в с 1млрд. до 6млрд. человек, соответственно, потребление воды человечеством увеличилось в 6 раз, а количество воды на 1 жителя Земли уменьшилось также в 6 раз. В настоящее время объем используемых на планете пресноводных ресурсов и составляет 95% возможного к изъятию.

Четверть населения мира (треть - развивающихся стран) испытывают водный дефицит, более 1 млрд. жителей не имеют доступа к чистой воде и, согласно прогнозам, столько же людей к 2025г. будет проживать в условиях «абсолютного водного голода», а к 2050 г., по данным Всемирного Водного Совета, около 2/3 населения планеты столкнутся с проблемой жесткого дефицита водных ресурсов. От переносимых водой эпидемий умирает ежегодно до 10 млн. человек.

У миллиарда жителей планеты суточный рацион питания содержит менее 2000 калорий в сутки, в то время как потребление в развитых странах составляет 3350, развивающихся - 2500 калорий в сутки. Очевидно, проблемы обеспечения населения продуктами питания непосредственно связаны с наличием воды.

«Дефицит ресурсов станет... причиной конфронтации, конфликтов и войн. ...Важнейшим видом природных ресурсов станет вода. ...За то, что мы ранее могли купить за деньги, придется платить кровью»- такова оценка перспектив развития водных отношений в мире одним из высокопоставленных сотрудников Комитета начальников штабов (КНШ) США по делам разведки.

«Если в XX веке жидким золотом называли нефть, то в XXI веке это название будет присвоено пресной воде. И так же, как нефть приносила ограниченное процветание определенным районам последние сто лет и вызывала войны и конфликты, ее место займет пресная вода»¹⁷. В этом прогнозе правдой является возрастающая ценность пресной воды, а ее дефицит как фактор конфликтов носит вероятностный характер и зависит от умения выработать и осуществить компромиссную внутреннюю и внешнюю водную политику государств.

Как один из классических примеров «водного фактора» региональной и международной безопасности в целом можно привести следующий. Так, многими политологами и аналитиками одной из главных причин 6-дневной войны (29.10-04.11.1966г.) между Израилем и Египтом называется установление Египтом контроля над Суэцким каналом.

7. Водохозяйственная ситуация: планета. По последним оценкам (ВМО/ЮНЕСКО) 97,5 % водных ресурсов Земли являются солеными (Мировой океан), 2,5 % - пресными; из пресных вод 2,24 % недоступны (полярные льды, ледники, глубокие подземные воды). Соответственно, только 0,26 % мировых вод являются доступными и пресными (речные, в озерах, подземных бассейнах)¹⁸. Эти 0,26% вод Земли и являются потенциальным источником возможных региональных и внутринациональных водных конфликтов.

¹⁷ Курам Д.Х. Видение 2050. // Водная безопасность в мире и регионе. - Информационный сборник НИЦ МКВК, №1 (14), апрель 2001 – с.5-9 (с.7).

¹⁸ Сэмсон П., Шарье Б. Международный пресноводный конфликт: проблемы и стратегии предотвращения. // Международное и национальное водное право и политика. - Т.: НИЦ МКВК, 2001- – с.93-125 (с.95).

В настоящее время более 80 стран мира ощущают недостаток пресноводных ресурсов, среди которых Узбекистан, Туркменистан, Казахстан (Южный). Ситуация усугубляется тем, что многие речные бассейны мира носят трансграничный характер. Так, около 300 речных бассейнов мира имеют статус трансграничных, они занимают примерно половину поверхности Земли, в их пределах проживают около 40% (2,5млрд.) населения планеты.

Как следствие, в последнее время большинство аналитиков не без оснований считают, что имеется связь между экологическими кризисными ситуациями и развитием на этой основе различного рода конфликтов, включая социальные, межнациональные, территориальные, а многие эксперты полагают, что в XXI веке борьба за природные ресурсы обострится и прогнозируют на будущее специфические войны - “водные”, “хлебные” и другие “эко - войны”¹⁹.

Проблема использования водных ресурсов трансграничных рек в настоящее время является конфликтогенным фактором в ряде регионов планеты:

- **Тигр и Евфрат** (интересы Турции, Сирии, Ирака, Ливии, Израиля);
- **река Иордан** (интересы Израиля, Сирии, Иордании, Ливана);
- **река Нил** (интересы Египта, Судана, Эфиопии, Уганды);
- **Аракса** (интересы Армении, Азербайджана, Ирана, Турции);
- **Сырдарья** (интересы Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Узбекистана);
- **Замбези** (Анголы, Ботсваны, Замбии, Зимбабве, Мозамбика, Намибии);
- **Ганга** (интересы Индии, Бангладеш) и т. д.²⁰.

По территориям нескольких государств протекают ряд других крупных рек мира. Так, бассейн Дуная включает 17 стран, бассейны рек Конго, Нигер, Рейн - от 9 до 11 стран, бассейны Ганг-Брахмапутра, Кура-Аракс, Волга, Неман, Висла и ряда др. – от 5 до 8 стран²¹. (По другим данным²², Дунай протекает по территориям 14 стран, Нигер - 10, Конго - 9, Рейн - 8, Амазонка – 6, Меконг - 6 и т. д.).

За последние полвека на планете в отношении использования трансграничных водных ресурсов (ТВР) имели место более 500 конфликтных ситуаций и около 40 взаимных претензий на грани международных конфликтов с применением насилия. Но..., в этом плане трудно не согласиться с мнением, что «насилие из-за воды не выглядит ни стратегически рациональным, ... ни экономически жизнеспособным» [А. Вулф, 2001].

¹⁹ 1. Александров И. XXI век: гидроресурсы и вооруженные конфликты. // “ЗВО”, 1998, № 9 - с. 2-5; 2. Вулф А.Т. Проблемы трансграничных водных ресурсов: полученные уроки. // Юридический сборник №2 (9) – Т.: НИЦ МКВК, 2001 – с.181-193. 3. Котов Л. Переговоры с Бангладеш о разделе вод Ганга. // ИТАР-ТАСС, сер. “АМ”, 25.07.1995 - с.9-11 (с.9). 4. Палария А. Неспokoйные воды Евфрата. // “Компас”, 1996, № 26 - с.31-34; 5. Петерс Р. Культура будущих конфликтов. // “Параметры”, Winter 1995 /96, 11с.; 6. Путилов С. Планете угрожают “хлебные войны”. // “Новости разведки и контрразведки”, 1996, №24 - с.14; 7. Присколи Дж.Д. Международные конфликты, связанные с трансграничными водными ресурсами. // Юридический сборник №2 (9) – Т.: НИЦ МКВК, 2001 – с.157-180. *И др.*

²⁰ 1. См. сноску 19 - №№ 1, 4-7, а также: 2. Азмех Ю. О проблеме ресурсов пресной воды на Ближнем Востоке. // ИТАР-ТАСС, сер. “СВ”, 19. 04. 1994 - с. 2-3; 3. Борисенко И. Сирийско-израильские переговоры. // ИТАР-ТАСС, “Пульс планеты”, сер. “АМ”, 29. 12. 1995 - с.2; 4. Котов А. Переговоры с Бангладеш о разделе вод Ганга. // ИТАР-ТАСС, сер. “АК”, 25. 07. 1995 - с. 9-11; 5. Фазельянов Э. Вода как фактор мира и стабильности: проблемы Нила в зеркале международного права. // “Азия и Африка сегодня”, 1999, № 11 - с. 2-8.

²¹ См. сноску 19 - №7. Вулф А.Т., 2001, с.182.

²² Роджерс П. Значение сотрудничества в разрешении споров по международным речным бассейнам. - Юридический сборник №2 (9) – Т.: НИЦ МКВК, 2001 – с.23-40.

В то же время, общая тенденция в отношении использования трансграничных водных ресурсов (ТВР) заключается в стремлении большинства государств к урегулированию спорных вопросов на основе общепризнанных норм международного права; за этот период заключено более 160 (всего - более 200) межгосударственных соглашений по ТВР. Из этого списка исключены соглашения, не касающиеся непосредственно водных ресурсов, а имеющих отношения к судоходству, рыболовству и др. Всего же, по данным ФАО, за период 1805-1984 гг. (180 лет) насчитывается более 3600 Соглашений, имеющих отношение к ТВР²³.

Для целей настоящей работы представляет интерес некоторые результаты анализа, проведенного по итогам эмпирического исследования по зафиксированным случаям конфликтов и сотрудничества, в которых международные водные ресурсы были движущей силой события, за последние 50 лет XX века. Всего рассмотрено более 1800 событий. Основные результаты²⁴:

1. *Отсутствие крайностей.* По разработанной авторами исследования шкале (от минус 7 – война, до +7 – добровольное объединение стран благодаря водным ресурсам), в современной истории не было войн из-за воды. Единственный пример – война между городами-государствами Лагаш и Умма в бассейне рек Тигр и Евфрат, имела место 4500 лет назад. Отсутствует и оценка +7.

2. *Случаи сотрудничества преобладают.* Из общего числа случаев 67,1 % относится к сотрудничеству, 27,7 % - конфликтам, 5,2 % - оценены как нейтральные или незначительные.

3. *Умеренный характер большинства случаев.* 42,8 % случаев находятся в диапазоне от умеренной устной поддержки (+1) до умеренной устной враждебностью или конфликтностью (-1).

Еще 20,2 % случаев расположены между официальной устной поддержкой (+2) и официальной устной враждебностью (-2). Соответственно, 62 % случаев имеют устный характер, и более 2/3 не имели официальной поддержки.

4. *Вода как раздражающий фактор.* Как пример пограничных конфликтов из-за воды приводятся таковые между Индией и Пакистаном, США и Канадой. В частности, вода была последней и наиболее спорной проблемой на переговорах о мирном Договоре 1994г. между Израилем и Иорданией.

5. *Вода как объединяющий фактор.* Споры из-за воды, как правило, разрешаются и между враждующими сторонами, и при наличии серьезных конфликтов по другим вопросам. Так, Комиссия Меконга работала и во время войны во Вьетнаме, Комиссия Инда продолжала работать во время двух войн между Индией и Пакистаном, переговоры по водным ресурсам (1950-е гг.) проводили недавно находившиеся в состоянии войны Израиль и Иордания и др.

6. *Количество воды и инфраструктура являются основными проблемами* – их касается 67 % событий. Конфликты по вопросам вододелиния и инфраструктуры составляют 87 %, а вместе со случаями военных действий – 100 %.

7. *События по вопросу качества воды* охватывают 5 % событий.

Авторы выдвигают гипотезу, что годы, непосредственно предшествующие подписанию Соглашений, будут отличаться высоким уровнем конфликтности, но этот фактор должен способствовать началу переговорного процесса.

²³ См. сноску 19 - №7. Вулф А.Т., 2001, с.186.

²⁴ См. сноску 19 - №7. Вулф А.Т., 2001, с.187-190.

Одним из важных факторов предупреждения конфликтов авторами признается своевременное создание соответствующих организаций в речном бассейне.

8. Водохозяйственная ситуация: Центральная Азия

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

- **Исламское Государство Афганистан (ИГА):** использует около 1,5-2,0 куб.км/год. На Севере ИГА (верховья Амударья – реки Кокча, Кундуз и др.), по разным оценкам, формируется от 8 до 14 куб. км/год;

- **Республика Казахстан:** водообеспеченность Южного Казахстана, низовой реки Сырдарья и Северного Аральского моря зависит от работы Токтогульского (Кыргызстан), Кайраккумского (Таджикистан), Чарвакского (Узбекистан) водохранилищ и межгосударственных каналов, проходящих через Узбекистан;

- **Кыргызская Республика:** на его территории образуется около 25% стока БАМ. Имеет значительные гидроэнергетические ресурсы, испытывает затруднения в обеспечении населения электроэнергией в зимнее время, заинтересован в интенсивном развитии своего гидроэнергетического потенциала;

- **Республика Таджикистан:** в ее пределах формируется до 80% стока реки Амударья и практически весь сток реки Зеравшан; сток реки Вахш будет сильно деформирован Нурекским и Рогунским водохранилищами. Занимает одно из ведущих мест в мире по наличию гидроэнергетического потенциала; намерен развивать гидроэнергетику;

- **Туркменистан** практически полностью зависит от подачи в страны зоны формирования стока - Афганистана и Таджикистана.

На территории Туркменистана находятся более половины акватории Туямуюнского гидроузла, обеспечивающего водой Республику Каракалпакстан, Хорезмскую область Узбекистана и Дашховузскую область Туркменистана, а также головные водозаборы и другая инфраструктура Аму-Бухарского машинного и Каршинского магистральных каналов (АБМК и КМК) Узбекистана. На туркменскую территорию сбрасываются коллекторно-дренажные воды с орошаемых земель Кашкадарьинской, Бухарской и Хорезмской областей Узбекистана;

- **Республика Узбекистан:** на его территории формируется менее 10% речного стока бассейна Аральского моря, соответственно, более 90% используемых водных ресурсов образуется на территории ИГА, Кыргызстана, Таджикистана. Большинство крупных (Нарын, Сурхандарья, Зеравшан и др.) и малых рек протекают по Узбекистану в пределах среднего и нижнего течений.

Верховья реки Чаткал, одного из составляющих реки Чирчик, основной артерии Ташкентского оазиса, находятся в Кыргызстане. На территории Кыргызстана также находятся основные водные источники верховий Сырдарья, акватории Сохского, Андижанского, Касансайского водохранилищ.

От устойчивой работы находящихся на территории Туркменистана сооружений АБМК зависит водообеспеченность Бухарской и Навоийской областей, КМК – до 70% орошаемых земель Кашкадарьинской области. От работы Кайраккумского гидроузла в значительной степени зависит водообеспеченность Джизакской, Сырдарьинской (в меньшей - Ташкентской), от стока реки Зарафшан - Самаркандской, Навоийской, Кашкадарьинской и Джизакской областей.

В свою очередь, канал «Дустлик», проходящий через Узбекистан, питает около 130 тыс. га земель Южного Казахстана, водообеспеченность Келесского массива в значительной мере зависит от переброски части стока реки Чирчик.

В этих условиях актуальной становится проблема создания прочной политической и правовой базы управления ТВР Центральной Азии - одного из важных аспектов нейтрализации угроз региональной безопасности.

9. Политические основы управления ТВР региона

По мнению многих ведущих аналитиков современности, в использовании ТВР Центральной Азии заключен значительный конфликтный потенциал.

Водные проблемы занимает одно из ведущих мест в иерархии тревог за будущее Центрально-Азиатского региона (ЦАР). В зависимости от складывающейся политической ситуации водные проблемы могут стать факторами сближения или дезинтеграции государств Центральной Азии²⁵.

В то же время, в ряде аналитических работ по перспективам использования ТВР ЦАР преобладают эмоции, игнорируется возможность бесконфликтного использования ТВР ЦАР, что доказано временем.

Принятие соответствующих политических решений на высшем уровне – наиболее «продвинутой» часть в сфере водных отношений между странами ЦАР.

Ни по одному аспекту региональных отношений Главы государств ЦАР не встречались так часто, как по водно-экологическим проблемам. Так, Главами государств Центральной Азии приняты Кызыл-Ординская, Нукуская, Алма-Атинская, Душанбинская Декларации, Ташкентское, Ашгабатское Заявления, Программы бассейна Аральского моря (ПБАМ-1, ПБАМ-2) по решению водно-экологических проблем региона, не считая другие двусторонние и многосторонние встречи на высшем уровне по этим вопросам.

Сразу после обретения независимости, в целях сохранения «status-quo» и исключения потери управляемости ТВР в БАМ, Соглашением 1992г.²⁶ создана Межгосударственная Координационная Водохозяйственная Комиссия (МКВК) Центральной Азии. В Соглашении 1992г. также было зафиксировано, что Стороны будут уважать «сложившуюся структуру и принципы распределения» и действовать на основе «ныне действующих нормативных документах по распределению водных ресурсов межгосударственных водных источников».

Создание МКВК позволило организационно закрепить совместное управление ТВР всеми странами региона. Исполнительными и контрольными органами МКВК были определены Бассейновое водохозяйственное объединение (БВО) «Сырдарья» и БВО «Амударья», на которые возложены обязанности управления ТВР, соответственно – по бассейнам рек Сырдарья и Амударья.

²⁵ 1. «Водная геополитика» в Центральной Азии несет в себе конфликтный потенциал. // Центральная Азия: взгляд со стороны. – Т.: НИЦ МКВК, 2003 – с.6. 2. Кили Л. Энергия и экологическая безопасность: Сырдарьинский кризис в Центральной Азии. – Центральная Азия: ... – Т.: НИЦ МКВК, 2003 - с.9-24. 3. Краснова И. Водные проблемы Центральной Азии. - Центральная Азия: ... – Т.: НИЦ МКВК, 2003 - с.59-62. 4. Сара С. О'Хара. Вода и конфликты в Центральной Азии - Центральная Азия: взгляд со стороны. – Т.: НИЦ МКВК, 2003 - с.71-83. 5. Милославский Г.В. Интеграционный потенциал региона. // «Восток», 1996, №5 - с.6-14. И др.

²⁶ Соглашение между Правительствами Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Туркменистана и Узбекистана «О сотрудничестве в сфере совместного управления использованием и охраной водных ресурсов межгосударственных источников» (Алма-Ата, 18.02.1992г.).

В настоящее время МКВК входит в структуру Международного Фонда спасения Арала (МФСА), созданного решением Глав государств ЦАР в 1993г. Членами МКВК являются первые руководители водохозяйственных ведомств государств Центральной Азии. Одновременно с МФСА был создан Межгосударственный Совет по проблемам бассейна Аральского моря (МГСА) и его Исполнительный Комитет (ИК), в который вошли по 5 представителей от каждого государства региона. Местоположением ИК МГСА был определен г. Ташкент.

На первой встрече Президентов государств ЦАР (26.03.1993 г., г. Кызыл-Орда) подписано Соглашение «О совместных действиях по решению проблемы Аральского моря и Приаралья, экологическому оздоровлению и обеспечению социально-экономического развития Аральского региона».

Первое заседание МГСА состоялось 13.07.1993г. в г. Ташкенте, на котором одобрены «Основные положения Концепции государств Центральной Азии по решению проблем Арала и бассейна Аральского моря с учетом социально-экономического развития региона».

Второе заседание МГСА состоялось одновременно со встречей Президентов государств Центральной Азии в г. Нукусе 11.01.1994 г., на котором, в частности, утверждена «Программа конкретных действий по улучшению экологической обстановки в бассейне Аральского моря на ближайшие 3-5 лет с учетом социально-экономического развития региона» (ПБАМ-1). Техническое задание по ПБАМ-1, для финансирования за счет доноров, утверждено *на третьем заседании* МГСА, которое состоялось в Ашгабате 18.07.1994 г.

На четвертом заседании МГСА и очередной встрече Глав государств Центральной Азии (г.Дашогуз, 03.03.1995г.) подписано совместное Заявление Президентов стран ЦАР о равноправном и взаимовыгодном сотрудничестве на многосторонней основе и создан Совет Исполкома МГСА, куда включены по два представителя от каждого государства.

Пятое заседание МГСА состоялось в г.Кзыл-Орда 19.04.1996 г.

Шестое (последнее) заседание МГСА состоялось 27.02.1997 г. (Алма-Ата).

На заседании структура органов управления ТВР региона была изменена, по решению Глав государств Центральной Азии, МГСА и МФСА были объединены.

Новая структура МФСА включила Правление и Ревизионную комиссию и, как правопреемника исполнительной дирекции МФСА и Исполкома МГСА, - Исполком (ИК) МФСА, который является рабочим органом МФСА. Местонахождением МФСА определено государство, Глава которого избирается Президентом Фонда. В каждом государстве Центральной Азии были созданы территориальные органы - Филиалы ИК МФСА.

Срок полномочий Президента МФСА, избираемого решением Глав государств Центральной Азии, составлял первоначально 1 год, позже - с 1997 г. - 2 года; в настоящее время срок полномочий Президента МФСА продлен до 3 лет.

Первым Президентом МФСА был избран Президент Республики Казахстан Н. Назарбаев, в дальнейшем МФСА руководили Президент Республики Узбекистан И. Каримов, Президент Туркменистана С. Ниязов. В настоящее время МФСА возглавляет Президент Республики Таджикистан Э. Рахмонов.

За годы деятельности МФСА принял ряд важных политических решений, направленных на совершенствование системы управления ТВР ЦАР.

Так, одобренная МГСА в 1993г. **Концепция стран ЦАР** по решению проблем Аральского моря²⁷ вобрала в себя ряд положений, которые полностью вписываются в теорию ИУВР в современном понимании. В основу Концепции легли предложения Республики Казахстан, Концепция рабочей группы Кабинета Министров Республики Узбекистан, материалы проектных и научно-исследовательских учреждений, водохозяйственных и природоохранных ведомств, Академий Наук государств Центральной Азии, предложения Всемирного банка и других международных организаций по проблемам БАМ.

Концепция основывается на общих идеях выхода из кризисной ситуации и на особенностях и целях развития стран региона, признает специфику и различия каждой из них в экономических, социальных и экологических условиях. Как цель Концепции определена выработка единых подходов и взглядов стран региона на формирование научно-обоснованных путей улучшения социально-экономической, медико-биологической и экологической ситуации в БАМ.

В Концепции подчеркнуто, что она не может рассматриваться в отрыве от проблем региона в целом, приоритетов социально-экономических требований населения, создания удовлетворительной экологической обстановки. Концепцией признано, что современные политические и экономические условия вносят ряд серьезных осложнений в решение проблем Аральского бассейна.

В Концепции рассмотрен ряд важнейших аспектов развития региона. Решение основных задач Концепции были связаны с «водно-экологической» составляющей социально-экономического развития (СЭР) региона, при этом водосбережению и экономии воды отводится ключевая роль в обеспечении устойчивого СЭР и экологического оздоровления БАМ.

В Концепции, в части совершенствования механизма управления ТВР Центральной Азии, признаны целесообразными:

- подготовка и подписание Главами государств Соглашения о совместной деятельности в БАМ, закрепление за МКВК, БВО «Амударья» и БВО «Сырдарья» как оперативного, так и долговременного управления ТВР,
- разработка пакета региональных нормативно-правовых актов по обязательствам и процедурам управления водными ресурсами,
- включение в сферу управления БВО «Амударья» и БВО «Сырдарья» также учет и контроль трансграничных подземных вод, а также мониторинг природных ресурсов в дельтах крупных рек,
- мониторинг стихийных явлений водного генезиса и др.

Как механизм реализации Концепции была предусмотрена разработка Программы действий, включающей конкретные проекты. Программа предусматривала осуществление намеченных мер в 3 этапа:

1-й этап: краткосрочные меры (3-5 лет),

2-ой этап: среднесрочные меры (5-10 лет),

3-й этап: долгосрочные меры (более 10 лет).

Определение очередности реализации и отнесение проектов к региональным или национальным возлагалось на МГСА и через правительства стран ЦАР.

²⁷ Концепция Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Таджикистан, Туркменистана и Республики Узбекистан «Решению проблем Арала и Приаралья с учетом социально-экономического развития региона» (13.07.1993г., г.Ташкент).

Финансирование проектов Концепцией предусмотрено за счет средств, выделяемых государствами Центральной Азии в МФСА, грантов и кредитов международных финансовых институтов и других международных организаций.

Не все предусмотренные Концепцией меры были выполнены в установленные сроки (так, обеспечение к 1997г. населенных пунктов Приаралья питьевой водой высокого качества; закупка импортных и строительство заводов по розливу чистой воды для обеспечения населения Приаралья безопасной питьевой водой за минимальную плату; прекращение в 1996г. сброса коллекторно-дренажных вод в Амударью, а также - существенное уменьшение их сброса в Сырдарью, и другие). Но важно, что Главами государств ЦАР были одобрены основные направления региональной политики в сфере управления ТВР ЦАР.

Совместным решением Глав государств ЦАР и Правительства РФ²⁸ в 1994г. утверждена «Программа конкретных действий...» (**ПБАМ-1**), основные положения которой, в частности, включали позиции (сроки - 1994-1998гг.):

- выработка общей стратегии вододеления, рационального водопользования и охраны водных ресурсов в бассейне Аральского моря,
- подготовка проектов региональных нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы совместного использования и защиты вод от загрязнения,
- введение в действие нормативов по предельному расходованию воды на производство аграрной и промышленной продукции, технологические нужды,
- внедрение единой для БАМ системы учета водных ресурсов и их использования, а также системы мониторинга состояния природной среды,
- выработку принципов улучшения качества и ограничение загрязнения вод, принятие мер по сокращению и прекращению загрязненных стоков в реки, другие водные источники и на территории сопредельных государств,
- обеспечение подачи населению государств ЦАР доброкачественной питьевой воды и улучшение санитарно-эпидемиологической обстановки,
- осуществление водохозяйственных и экологических исследований на основе мер по оздоровлению обстановки в зонах формирования стока,
- составление технико-экономического обоснования (ТЭО) по проблеме донорской подпитки рек БАМ из возможных внешних источников,
- обеспечение сотрудникам подразделений МФСА свободного доступа и дипломатического иммунитета при исполнении ими служебных обязанностей на территории государств Центральной Азии и др.

18-20.09.1995г. в г.Нукусе под эгидой ООН была проведена Международная конференция по устойчивому развитию стран БАМ и **принята Декларация**²⁹.

В Нукусской Декларации страны ЦАР подтвердили обязательства по «сотрудничеству на региональном уровне на основе взаимного уважения, добрососедства и решимости в дальнейшем работать во имя преодоления последствий экологического кризиса в зоне бассейна Арала».

²⁸ Решение Глав государств Центральной Азии и Правительства Российской Федерации по «Программе конкретных действий по улучшению экологической обстановки в бассейне Аральского моря на ближайшие 3-5 лет с учетом социально-экономического развития региона» (ПБАМ-1) – г.Нукус, 11.01.1994г.

²⁹ Нукусская Декларация государств Центральной Азии и международных организаций по проблемам устойчивого развития бассейна Аральского моря (1995г.).

Государства региона еще раз признали остающимися в силе «ранее подписанные соглашения, договора и другие нормативные акты, регулирующие взаимоотношения между ними по водным ресурсам» в БАМ, и обязались их неуклонно исполнять³⁰. В Декларации заявлено также о приверженности стран Центральной Азии «принципам устойчивого развития» и необходимости, в частности:

- признания важности природных ресурсов как основы устойчивого развития,
- повышения эффективности ирригации посредством внедрения экономических методов водопользования, применения совершенных технологий,
- создания региональной системы контроля состояния и обмена информацией по мониторингу окружающей среды, особенно водных ресурсов,
- стимулирования долгосрочных форм использования земель и вод,
- гармонизации экологических стандартов и законодательства.

В Иссык-Кульской Декларации (1995г.)³¹ было отмечено, что:

- единственно верный путь развития ЦАР – стратегия устойчивого развития,
- важнейшими сферами сотрудничества для государств ЦАР являются экологическая, включая стихийные бедствия, демографическая и экономическая,
- необходимо произвести анализ действующих законодательных и нормативных актов и выработать рекомендации по их дальнейшему сближению,
- необходимо разработать мероприятия по согласованным правилам и порядку совместного использования ТВР и контролю качества воды,
- необходимо разработать единые подходы к оценке экологической ситуации и последствий стихийных бедствий и согласованные нормативы, установить предельно допустимый уровень антропогенного воздействия на природу и др.

В Ашгабатской Декларации (1999г.)³² было признано, что:

- принимаемые усилия по решению региональных проблем недостаточны,
- реализация стратегии и конкретных действий по использованию ТВР региона, должна быть основана на экосистемном и интегрированном принципах,
- использование водных ресурсов БАМ должно осуществляться в интересах всех стран региона с соблюдением принципов добрососедства,
- необходим комплексный подход в решение проблем БАМ,
- информированность общественности - важное условие согласованных действий при проведении экологической и социально-экономической политики,
- образовательные программы по улучшению среды обитания для настоящего и будущих поколений способствуют решению поставленных задач; и др.

Важной вехой в разработке совместных подходов к решению водных и экологических проблем региона стало принятие **Душанбинской Декларации** Глав государств Центральной Азии (2002г.)³³.

³⁰ Это положение впервые было зафиксировано в Межправительственном Соглашении между 5 странами Центральной Азии «О сотрудничестве в сфере совместного управления использованием и охраной водных ресурсов межгосударственных источников» (Алма-Ата, 1992г.).

³¹ Иссык-Кульская Декларация «О региональном сотрудничестве государств Центральной Азии» (1995г.).

³² Ашгабатская Декларация Глав государств Центральной Азии (1999г.).

В Душанбе государства ЦАР, в частности:

- выразив готовность к выполнению ранее принятых решений и обеспечить экологическую стабильность в регионе,
- отметив значительный потенциал региональных органов по выработке решений трансграничных экологических проблем,
- подтвердив ранее принятые решения по комплексному использованию и охране водных ресурсов БАМ с учетом интересов всех стран региона,
- исходя из ответственности перед будущими поколениями,

приняли Заявление, основные положения которого сводятся к следующим:

- разработка мер по увеличению использования коллекторно-дренажных вод,
- оздоровление социально-экологической обстановки в регионе определить как главное направление в решении проблем, связанных с Аральским кризисом,
- обеспечение населения бассейна Аральского моря чистой питьевой водой считать первоочередной мерой в улучшении социально-экологических условий,
- улучшение мониторинга и обмена информацией между странами по состоянию водных и других природных ресурсов,
- создание условий международным организациям в их деятельности по привлечению средств на реализацию проектов и программ в БАМ,
- использование результатов проектов по управлению водными и энергетическими ресурсами в целях взаимовыгодного сотрудничества.

В Душанбе Главами государств ЦАР одобрены «Основные направления Программы конкретных действий по улучшению экологической и социально-экономической обстановки в бассейне Аральского моря на период 2003-2010гг.» и поручено ИК МФСА, совместно с МКВК и МКУР³⁴ и по согласованию с Правительствами государств-учредителей, разработать «Программу конкретных действий по улучшению экологической и социально-экономической обстановки в бассейне Аральского моря на период 2003-2010гг.» (ПБАМ-2)³⁵.

Во исполнение поручения Глав государств ЦАР ПБАМ-2 была разработана и утверждена решением Правления МФСА (Душанбе, 28.08.2003г.).

ПБАМ-2 включила следующие приоритеты:

1. Разработка согласованных механизмов комплексного управления водными ресурсами БАМ. Цель приоритета: Разработка пакета соглашений для регулирования вопросов совместного использования и охраны водных ресурсов.
2. Реабилитация водохозяйственных объектов и улучшение использования водных и земельных ресурсов. Цель: Восстановление ирригационных и дренажных систем.
3. Совершенствование систем мониторинга окружающей среды. Цель: Совершенствование систем мониторинга окружающей среды.

³³ Душанбинская Декларация Глав государств Центральной Азии (2002г.).

³⁴ МКУР – Межгосударственная Комиссия по устойчивому развитию Центральной Азии.

³⁵ «Программа конкретных действий по улучшению экологической и социально-экономической обстановки в бассейне Аральского моря на период 2003-2010гг.» (ПБАМ-2). – Душанбе, МФСА, 2003 – 110с.

4. Программа борьбы со стихийными бедствиями. Цель: Проведение мероприятий по предупреждению стихийных бедствий и ликвидации их последствий.
 5. Программа содействия решению социальных проблем региона. Цель: Оздоровление социально-экологической обстановки в регионе.
 6. Укрепление материально-технической и правовой базы межгосударственных региональных организаций. Цель: Совершенствование работы межгосударственных региональных организаций – ИК МФСА, МКВК, МКУР, БВО «Амударья», БВО «Сырдарья» путем улучшения их правовой и укрепления материально-технической базы.
 7. Разработка и реализация региональной и национальных программ природоохранных мероприятий в зоне формирования стока. Цель: Исследования динамики факторов, отрицательно воздействующих на горные, предгорные экосистемы и ледники, и выработка мер по снижению их негативного влияния.
 8. Разработка и реализация региональной и национальных программ по рациональному потреблению воды в отраслях экономики стран Центральной Азии. Приоритет 8 представлен одним направлением (целью): «Восстановление ирригационных, дренажных систем и повышение продуктивности орошаемых земель Центральной Азии».
 9. Разработка и реализация международной программы санитарно-экологического оздоровления населенных пунктов и природных экосистем Приаралья. Цель: Содействие в реализации проектов, направленных на оздоровление природных экосистем Приаралья.
 10. Разработка международной программы восстановления экологической устойчивости и биологической продуктивности.
Цель: Содействие реализации проектов по восстановлению экологической устойчивости и биологической продуктивности природных экосистем.
 11. Концепция устойчивого развития БАМ. Цель: Определение системы региональных целей устойчивого развития и основных направлений их реализации.
 12. Региональная программа действий по борьбе с опустыниванием. Цель: Сокрытие негативных последствий от опустынивания.
 13. Развитие водно-болотных угодий в низовьях рек Амударья и Сырдарья. Цель: Сохранение водно-болотных угодий в низовьях названных рек.
 14. Рационализация использования минерализованных дренажных вод. Цель: Оценка коллекторно-дренажных вод и разработка конкретных мер по управлению качеством и количеством вод для их использования.
- Приоритетными направлениями устойчивого развития (УР) БАМ определены:
1. Разработка Конвенции ЦАР по экологической безопасности и УР БАМ.
 2. Развитие межгосударственных отношений для достижения УР.
 3. Улучшение социально-экономических условий населения.
 4. Стратегическое планирование экономики и управление ею с учетом экологических ограничений, обеспечение устойчивого развития экосистем.
 5. Развитие потенциала договорных отношений.
 6. Обеспечение широкого доступа общественности к принятию решений и прозрачности информации по проблемам развития БАМ.

7. Региональное сотрудничество, как защита от издержек глобализации.
8. Совершенствование экономических и финансовых механизмов для УР.
9. Привлечение инвестиций, вовлечение бизнеса всех уровней для УР региона.

В целях повышения эффективности реализации ПБАМ-2 предложено разработать механизмы поддержки Программы, включающие: 1. механизмы координации; 2. механизмы финансирования; 3. механизмы правовой поддержки; 4. мониторинг процесса реализации Программы; 5. обучение и образование; 6. связь с другими Программами развития; 7. участие общественности.

ПБАМ-2 - ключевой политический документ, отражающий основные трансграничные проблемы региона в водохозяйственной и природоохранной сферах, их связь с социально-экономической обстановкой.

Таким образом, политические решения и поддержка со стороны Глав государств Центральной Азии по проведению коренных реформ в водном секторе региона («региональная водная политика») имеются. Несколько сложнее обстоит дело с разработкой международно-правовых основ управления ТВР ЦАР.

10. Международно-правовые основы сотрудничества по ТВР

Межгосударственные водные отношения имеют более чем 3-тысячелетнюю историю и до XIX в. ограничивались условиями прохождения границ, судоходства, торговли. Так, одно из первых Соглашений в истории человечества было заключено 3300 лет назад (1296г. до н.э., между египетским фараоном и хеттским царем), предметом Соглашения явились перечисленные вопросы. С XIX века, особенно – со второй его половины, появляется необходимость правового регулирования объема водозабора, качества вод, их вредного трансграничного воздействия. Многие межгосударственные договоры имеют целью регулирование ряда аспектов использования вод.

10.1. Практике развития межгосударственных водных отношений известны ряд руководящих правовых принципов-доктрин:

1. *«Абсолютного суверенитета»* (или *«доктрина Хармана»*). Доктрина названа именем министра юстиции США, обосновавшего позицию американской стороны в споре с Мексикой по водам реки Рио-Гранде (1895г.), берущей начало в США; предполагает монопольное использование формируемых на своей территории вод; использовалась странами зоны формирования стока; в основе своей имеет конфликтное начало;
2. *«Абсолютной неприкосновенности»* (сток должен оставаться неизменным);
3. *«Сервитут»* или *«Ограниченного суверенитета»* (ограничение права одного государства на использование ТВР в пользу другого или ряда государств);
4. *«Общности интересов»*. Доктрина, признанная мировым сообществом.

Принципы международного водного права (МВП) базируются на фундаментальных принципах международного права (МП) и специальных принципах международного права окружающей среды (МПОС) и их можно свести, в синтезированном виде, к следующим основным³⁶:

³⁶ **1.** Джалалов А.А. Экологические аспекты управления водными ресурсами... Отд. оттиск - Т.: НИЦ МКВК, 2001 - 24с. **2.** Лазервиц Д.Дж. Развитие международного водного права.... // Юр. Сб. №2 (9) - Т.: НИЦ МКВК, 2001 - с. 67-84. **3.** Назиров А.А. Виды организаций по сотрудничеству на трансграничных водах в мировой практике. Отд. оттиск - Т.: НИЦ МКВК, 2001 - 17с. **4.** Уотерс П. Роль водного права в развитии стратегии ИУВР. // Юр. сб. №2 (9) - Т.: НИЦ МКВК,

1. Суверенитет страны на принадлежащий ему участок трансграничной реки;
2. Сотрудничество и равенство прав прибрежных государств на справедливое и разумное использование ТВР с учетом исторического пользования;
3. Справедливое использование водных ресурсов международных рек при соблюдении общих интересов прибрежных государств и специфических интересов каждого из них”;
4. Не причинение трансграничного ущерба («не навреди»);
5. Возмещение нанесенного вреда («загрязнитель платит»).

Международно-правовая база по ТВР включает межгосударственные договоры и соглашения, а также правила, разработанные Институтом международного права (ИМП), Комиссией международного права (КМП), Ассоциацией международного права (АМП) ООН, многосторонние и двусторонние декларации, конвенции, директивы, резолюции в сфере ТВР.

В настоящее время значительное влияние на развитие международного водного права оказывают Конвенция ООН о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 г., Конвенция Европейской Экономической Комиссии (ЕЭК) ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 г., Хельсинкские правила по использованию водных ресурсов международных рек 1966 г. и др.

Одна из первых попыток разработки общих правил использования ТВР была сделана в Женевской Конвенции 1923 г. о влиянии производства гидроэнергии на другие государства.

В ряде Деклараций (Мадридская 1911 г.; Межамериканская, Монтевидео, 1933 г.; Буэнос-Айресской, 1957 г.), Зальцбургской (1961 г.) и Афинской (1979 г.) резолюциях ИМП, 1961 г., Барселонской Конвенции 1971 г. были заложены принципы ограничения прав на использование ТВР с учетом интересов других государств речного бассейна (режим сервитутов).

В разработанных АМП Хельсинкских правилах 1966 г., Монреальской резолюции 1982 г., Сеульских (1986 г.) и Хельсинкских (1996 г.) дополнительных правилах и др., как и в Конвенции ООН 1997 г. и Конвенции ЕЭК ООН 1992 г. заложены в целом принципы «общности интересов» при использовании ТВР.

Одними из последних в серии правил использования ТВР, разработанных АМП, являются Берлинские правила по водным ресурсам (2004 г.) – обновленный вариант других, перечисленных выше правил. Одним из значимых международно-правовых актов, регулирующих отношения в сфере использования ТВР, является Европейская Водная Директива (2000 г.)³⁷.

11. Международно-правовые основы управления ТВР ЦАР

В региональной структуре управления ТВР, в самом общем плане, на высшем уровне иерархии находятся Международный Фонд спасения Арала - МФСА (Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан) и Организация «Центрально-Азиатское сотрудничество» - ОЦАС (Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Узбекистан, с 2004 г. – и Россия).

2001 - с.4-10; 5. Фазельянов Э. Вода как фактор мира и стабильности: проблемы Нила в зеркале международного права. // "Азия и Африка сегодня", 1999, № 11 - с. 2-8; И др.

³⁷ Директива ЕвроПарламента и Совета Европейского Союза № 2000/60/ЕС от 23.10.2000 г., устанавливающая основы для деятельности Сообщества в области водной политики.

МФСА и ОЦАС включают управление водными ресурсами трансграничных водных объектов ЦАР как один из аспектов общего политического управления регионом на основе принципа взаимовыгодного сотрудничества и общепризнанных норм международного права.

Непосредственное управление ТВР на региональном уровне осуществляет Межгосударственная Координационная Комиссия (МКВК) Центральной Азии через свои исполнительные органы БВО «Амударья» и БВО «Сырдарья».

11.1. Конфликт интересов между странами Центральной Азии при совместном использовании ТВР надо воспринимать как объективное явление. Но, в целях обеспечения устойчивого развития региона в целом, представляется крайне важным найти приемлемый для всех Сторон баланс между национальными интересами каждой республики Центральной Азии и интересами региона в целом, а также позитивные стороны конфликта интересов.

При конструктивном подходе конфликт интересов позволит:

- уточнить частные (страны) и общие (региона) стратегические цели развития;
- выявить ключевые проблемы, мешающие достижению этих целей;
- установить и согласовать спорные факты;
- осуществить допустимую в интересах Сторон корректировку действий.

Представляется, что главной управленческой целью МКВК должно стать обеспечение консенсуса между странами ЦАР по вопросам баланса национальных и региональных интересов в сфере управления ТВР. Взаимопонимание может быть достигнуто при желании Сторон использовать добровольные механизмы разрешения противоречий, не прибегая к юридическим инструментам.

В то же время, правовые основы разрешения противоречий в сфере управления водными ресурсами трансграничных рек ЦАР должны быть разработаны.

Это позволит осуществлять национальные действия в пределах правового поля. Как правило, при возникновении разногласий и наличии Соглашений, Стороны акцентируют свое внимание на нарушенных положениях Соглашения, а не апеллируют к третьей стороне. Наличие прочной международно-правовой базы управления ТВР региона является также фактором сдерживания эмоций и исключает беспредметность споров.

11.2. Как известно, ВСУР в Йоханнесбурге (2002г.) призвал все государства иметь к 2005г. готовые к применению Национальные планы интегрированного управления водными ресурсами (ИУВР).

В свою очередь, все государства Центральной Азии подтвердили приверженность принципам ИУВР и готовность к их внедрению³⁸.

По классификации Глобального Водного Партнерства (ГВП), активного и последовательного проводника идей ИУВР, ключевыми элементами среды, способствующей применению ИУВР, являются:

- политические решения («водная политика»),
- законодательная основа («водная политика в форме закона»),
- структуры финансирования и стимулирования.

³⁸ Отчет «Стратегическое планирование и устойчивое управление развитием водных ресурсов в Центральной Азии». – Ташкент, НИЦ МКВК, 2004 – 287с.

Как показано выше, Главами государств Центральной Азии соответствующие политические решения приняты, продемонстрирована политическая воля к укреплению и развитию сотрудничества и создана прочная политическая база по проблемам совместного управления ТВР Центральной Азии.

12. За годы независимости между странами Центральной Азии заключены следующие Соглашения в сфере совместного управления ТВР региона:

1. Соглашение между Казахстаном, Кыргызстаном, Таджикистаном, Туркменистаном и Узбекистаном «О сотрудничестве в сфере совместного управления использованием и охраной водных ресурсов межгосударственных источников» (Алма-Ата, 18.02.1992г.);

2. Соглашение между Туркменистаном и Узбекистаном «О сотрудничестве по водохозяйственным вопросам» (Туркменабат, 16.01.1996 г.)³⁹;

3. Соглашение между Казахстаном, Кыргызстаном и Узбекистаном «Об использовании водно-энергетических ресурсов бассейна реки Сырдарьи» (Бишкек, 17.03.1998г.); Таджикистан – Сторона Соглашения с 1999г.

Соглашением от 1992г. страны ЦАР подтвердили отраженные в «Схемах КИОВР...» положения, а также – признали остающимися в силе все ранее принятые нормативно-правовые акты касательно трансграничных вод региона.

В то же время, «Схемы КИОВР...» по бассейнам обеих рек имели ряд недостатков, основными из которых являются следующие:

а) акцент в них делался на управлении объемом при игнорировании вопросов управления качеством водных ресурсов;

б) «Схемы КИОВР...» не учитывали требований природы в воде.

Соглашение от 1996г., подписанное Главами государств, является правовой основой водных отношений между Туркменистаном и Узбекистаном.

Надо заметить, что в Соглашение от 1996г. включен ряд принципов и положений «Схемы КИОВР бассейна Амударьи», в частности - о делении вод Амударьи ниже гидрологического поста Керки равными долями (50% на 50%), а также:

- дружба, добрососедство и сотрудничество;

- совместное использование ресурсов межгосударственных рек;

- отказ от применения экономических и других методов давления;

- уважение взаимных интересов;

- урегулирование спорных вопросов согласительными средствами; и др.

Соглашение от 1998г. сыграло позитивную роль в упорядочении водно-энергетического обмена между странами бассейна Сырдарьи (Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Узбекистан). В то же время, практика действия Соглашения показала, что оно не устраивает:

а) страны зоны формирования стока - в годы средней водности;

б) среднего и нижнего течения Сырдарьи - в маловодные;

в) все Стороны – в многоводные годы.

³⁹ В ноябре 2004г. заключено Соглашение между Туркменистаном и Республикой Узбекистан, в котором оговорены, в частности, вопросы эксплуатации межгосударственных водохозяйственных объектов на территориях Сторон и прав собственности на эти объекты.

Таким образом, за годы независимости между странами ЦАР заключено три Соглашения по вопросам совместного управления ТВР.

13. Деятельность по разработке и внесению на рассмотрение высших Инстанций проектов Межгосударственных Соглашений (МГС) по различным аспектам управления ТВР Центральной Азии, предусмотренных «Программой конкретных действий по улучшению экологической и социально-экономической обстановки в бассейне Аральского моря на период 2003-2010 гг.» (ПБАМ-2), надо признать, ведется не достаточно активно.

ПБАМ-2 разработана во исполнение поручения Глав государств ЦАР (Душанбе, 06.10.2002г.) и утверждена решением Правления МФСА (Душанбе, 28.08.2003г.). На Исполком МФСА, МКВК и МКУР возложена обязанность обеспечения координации работ по ПБАМ-2 и регулярного информирования Правительств государств ЦАР и Правления МФСА о ходе ее реализации.

ПБАМ-2 предусматривает, как основные приоритеты, также подготовку проектов МГС, направленных на укрепление международно-правовой базы УВР ЦАР.

Так, **по Приоритету №1** («Разработка согласованных механизмов комплексного управления водными ресурсами бассейна Аральского моря») ПБАМ-2:

в 2004 г. истекли сроки подготовки проектов МГС:

1. По совершенствованию организационной структуры подразделений МКВК;
2. О формировании региональной, национальных и бассейновых информационных систем и об обмене информацией;
3. Об управлении качеством воды для создания экологической устойчивости трансграничных водных объектов;
4. Об арбитраже в вопросах совместного управления, использования и охраны водных ресурсов в бассейне Аральского моря;

в 2005 г. истекают сроки подготовки проектов МГС:

5. Об основных принципах совместного управления, улучшении Соглашения 1998г., использовании и охраны водных ресурсов бассейна реки Сырдарья;
6. О нормах экологического стока реки Сырдарья с учетом Северной части Приаралья и Аральского моря;
7. Об основных принципах совместного управления, использовании и охраны водных ресурсов бассейна реки Амударья;
8. О нормах экологического стока реки Амударья с учетом Южной части Приаралья и Аральского моря;

а также:

9. Правил управления водными ресурсами бассейна Сырдарья;
10. Правил управления водными ресурсами бассейна Амударья.

По приоритету №6 («Укрепление материально-технической и правовой базы межгосударственных организаций») в 2003-2010гг. должны быть разработаны:

1. Правовые нормы и правила деятельности межгосударственных структур в их взаимодействии с государственными структурами.

По Приоритету №7 («Разработка и реализация региональной и национальных программ природоохранных мероприятий в зоне формирования стока») в 2003-2010гг. должны быть осуществлены (касательно правовой базы):

1. Разработка или совершенствование законодательно-нормативных и экономических инструментов по использованию природных ресурсов и охраны горных территорий Центральной Азии.

По Приоритету №8 («Разработка и реализация региональной и национальных программ по рациональному потреблению воды в отраслях экономики стран Центральной Азии») **в 2004 г. истекли сроки** выполнения позиции (касательно правовой базы):

1. Проведение совместных консультаций и подготовка межгосударственных Соглашений,

а в 2004-2006 гг. должна быть разработана (касательно правовой базы):

2. Правовая база для реализации принципов интегрированного управления водными ресурсами в виде пакета документов.

В целом ПБАМ-2 имеет 14 позиций, которые предусматривают подготовку проектов международно-правовых актов (МПА) органами МКВК и МФСА, совместно с соответствующими (водохозяйственными, энергетическими, природоохранными, гидрометеорологическими) ведомствами стран Центральной Азии.

Фактически проектов нормативно-правовых актов должно быть разработано значительно больше, чем 14, так как ряд позиций предполагают подготовку нескольких проектов региональных МПА.

13.1. Приведенные выше позиции по юридической проблематике предусмотрены как «ожидаемые результаты» того или иного проекта ПБАМ-2.

В то же время, подготовка проектов межгосударственных Соглашений (МГС) или проведение соответствующих консультаций между республиками ЦАР предусмотрены позицией «Состав работ» ряда проектов ПБАМ-2.

Так, Приоритетом № 1 («Разработка согласованных механизмов комплексного управления водными ресурсами бассейна Аральского моря»: проект 1.4. «Разработка отдельных положений к стратегии использования и охраны водных ресурсов»; сроки реализации: 2003-2005гг.) в состав работ включены:

- выявление и согласование интересов республик и хозяйствующих субъектов в отношении объектов межгосударственного значения...;
- разработка экономических механизмов управления комплексными водохозяйственными узлами межгосударственного значения...;
- разработка ТЭО водно-энергетического консорциума (правовой, экономической, технической, экологической разделы), включая пакет документов...

По Приоритету № 1 ПБАМ-2 (проект 1.5 «ТЭО строительства Рогунской ГЭС»; сроки реализации: 2003-2004гг.) в состав работ включены:

- проведение взаимных консультаций между республиками;
- подготовка и парафирование совместного коммюнике (Соглашения),

а как «результаты» предусмотрены «Определение и согласование взаимных интересов республик Центральной Азии в совместном строительстве и эксплуатации Рогунской ГЭС, разработка предложений по долевым участию».

По Приоритету № 2 («Реабилитация водохозяйственных объектов и улучшение использования водных и земельных ресурсов»: проект 2.6 «Обеспечение безопасности плотин и водохранилищ»; сроки реализации: 2003-2005гг.) и в состав работ включены позиция «разработка проекта Соглашения».

Аналогичную позицию («разработка проекта Соглашения») имеет и *Приоритет № 3* («Совершенствование системы мониторинга окружающей среды»: проект «Создание регионального банка данных по водным ресурсам...»; сроки реализации: 2003-2005гг.)

Анализ показывает, что выполнение в полном объеме предусмотренных ПБАМ-2 проектов нормативно-правовых актов по разным аспектам управления водохозяйственным комплексом региона в установленные сроки невозможно.

13.2. В последние годы предпринимались усилия по подготовке проектов нормативно-правовых актов регионального характера, однако относительно удовлетворительной можно признать работу над проектами Соглашений:

1. «Об укреплении организационной структуры управления, охраны и развития трансграничных водных ресурсов в бассейне Аральского моря»;
2. «О формировании и функционировании национальной, бассейновой и региональной баз данных комплексного использования и охраны водных ресурсов бассейна Аральского моря»;
3. «Об охране трансграничных вод, правилах контроля их качества и обеспечения экологической устойчивости в регионе»;
4. «Об основных принципах совместного и рационального использования трансграничных вод бассейна реки Сырдарья».

Однако ни один из этих проектов Соглашений не доведен до подписания.

В частности, работа над проектами МГС о создании Международного Водно-Энергетического Консорциума (МВЭК), новой редакцией (или улучшения) Соглашения 1998 г. по бассейну Сырдарьи идет весьма медленно.

Тормозит процесс работы над проектами МГС настаивание практически каждой Стороной на внесении в проекты МГС предложенных ею замечаний.

В то же время, многие замечания и предложения Сторон (понятийный аппарат, выполнения проектов Соглашений в едином формате, необходимость отработки механизмов реализации Соглашений после их подписания, ряд других вопросов) заслуживают серьезного внимания со стороны исполнителей и требуют совместной проработки и рассмотрения.

Отдельные Соглашения имеют достаточно много версий.

Так, проект Соглашения «О формировании и функционировании национальной, бассейновой и региональной баз данных комплексного использования и охраны водных ресурсов бассейна Аральского моря» еще в 2001г. имел 8-ю версию, проект Соглашения «Об охране трансграничных вод, правилах контроля и обеспечения экологической устойчивости в регионе» в 1999 г. имел 9-ю версию, но отсутствует версия, которая удовлетворяет все Стороны и отвечает требованиям лиц, принимающих соответствующие решения.

Как правило, такая ситуация складывается при изменении состава исполнителей, отсутствии единых подходов к разработке проектов региональных Соглашений, сильной координации.

В ряде случаев помехой более активному продвижению процесса подготовки проектов Соглашений является неготовность Сторон к переговорам; готовность сесть за стол переговоров – ключевой позитив международных отношений.

13.3. Особо следует остановиться на таком аспекте процесса подготовки проектов МГС, как вынесение на рассмотрение Инстанций «сырых» материалов.

13.3.1. Так, в 1 квартале 2005 г. по дипломатическим каналам разослан проект Соглашения между Правительствами Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Таджикистан и Республики Узбекистан об использовании водно-энергетических ресурсов бассейна реки Сырдарья.

Проект Соглашения предполагалось обсудить на заседании Глав Правительств государств-членов Организации ЦАС в марте 2005 г. в г. Бишкеке. Проект Соглашения имел ряд серьезных упущений:

- согласно ст.3 проекта Соглашения, ежегодный выпуск воды из Токтогульского водохранилища составлял 12,5 куб.км, т.е. нет «многолетнего режима регулирования» стока реки Сырдарья, о котором говорится в этой же статье;
- в ст.2 проекта Соглашения как среднемноголетняя норма стока реки Нарын в створе Токтогула приводится цифра в 11,9 куб.км, а в ст.3 – 12,5 куб.км;
- неясны и не согласовывалась со Сторонами Соглашения методика расчета оплаты водных услуг Кыргызской Республике (20 млн. – фиксированная, 7 млн, 6 млн, 4 млн. USD – переменная, в зависимости от водности года);
- не отражены вопросы участия региональных органов по управлению водой и электроэнергией (МКВК, БВО «Сырдарья», ОДЦ «Энергия») в управлении водными и энергетическими ресурсами бассейна реки Сырдарья;
- Таджикистан упоминается лишь в связи с обязательством «обеспечить беспрепятственный пропуск согласованных объемов воды»... через Кайраккумский гидроузел (ст.9). Таджикистан является важным участником сезонного регулирования стока в бассейне реки Сырдарья и также имеет право на компенсирование соответствующих услуг, оказываемых в интересах стран низовий; и др.

13.3.2. Аналогично, в феврале 2005г. по дипломатическим каналам был разослан проект Межгосударственного Соглашения между Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой, Российской Федерацией, Республикой Таджикистан и Республикой Узбекистан о создании Международного водно-энергетического консорциума (МВЭК).

Проект Соглашения о создании МВЭК предполагалось рассмотреть на заседании экспертов от названных стран 14-15.03.2005г. в г.Бишкеке.

Но на заседании (в присутствии экспертов Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана) обсуждался проект Соглашения о создании МВЭК в совершенно другой редакции. Так, предыдущий, разосланный в феврале 2005г., вариант проекта Соглашения о создании МВЭК имел 12 статей, а рассматривавшийся на заседании экспертов («мартовский» вариант) – 23 статьи. Такие «перепады» в тексте проекта Соглашения можно было бы понять, если бы последующий вариант стал лучше, но оба имели ряд серьезных упущений.

В рассмотренном экспертами проекте Соглашения (март 2005г.):

- не определена цель (или цели) создания Консорциума;
- предлагается заключать «отдельные международные договора» в целях возложения на Консорциум «и других задач» (ст.1), что нецелесообразно;
- не дано определение понятия «Субъекты» Консорциума (ст.2), которое механически перенесено из Концепции создания МВЭК. Но в Концепции предварительно дано определение понятия «Субъекты Консорциума»;
- ст.4 в предложенной редакции неприемлема.

Так, «Принципы сотрудничества...» отсылают к Конвенции ЕЭК ООН 1992г., Конвенции ООН 1997г., Хельсинкским правилам 1966г., «Энергетическому уставному договору». При этом не принято во внимание, что не все Стороны Соглашения к этим МПА присоединились; к тому же - эти МПА названы неточно. В частности, нет «Международной Ассоциации права», а есть «Ассоциация международного права» ООН;

- в ст.5 появляется аббревиатура «МВЭК», которая ранее не упоминается; «МВЭК» следует заменить на «Консорциум» (как и в ст.ст.6, 8, 12, 14, 15, 16, 17);

- ст.6: представляется, что Межгоссовет ЦАС не может быть органом МВЭК, даже высшим, так как он в иерархии власти стоит выше МВЭК;

- ст.7 изложена сумбурно, отсутствует четкость в определении статуса и полномочий Наблюдательного совета и Совета Консорциума, а также структуры Консорциума в целом. Так, фраза «Наблюдательный совет Консорциума возглавляет Председатель совета Консорциума, избираемый из числа членов Совета» не дает ответа на вопрос - чем отличается Совет Консорциума от Наблюдательного совета Консорциума?

Также нет ответа на вопрос, почему Председатель Совета Консорциума «избирается из числа членов Совета», а отстраняется от должности... «мотивированным решением Сторон» (т.е. государств-членов) Соглашения.

В частности, фразу «последующее председательство осуществляется на ротационной основе, в порядке русского алфавита» - следует завершить («членов Совета»? «Сторон Соглашения»? «Субъектов Консорциума»?);

- в проекте Соглашении достаточно дать положения ст.ст.7, 8, 9, 10, 12, 13, 14 в сжатом виде (в 1-2 статьях), а подробно их расписать в Положении о МВЭК.

В частности, это касается ст.10 («Исполнительная дирекция»), ст.13 («Директор исполнительной Дирекции»), ст.14 («Персонал Исполнительной дирекции»). Перечисленное и ряд других деталей - не уровень Соглашения;

- ст.21 называется «Порядок вступления в силу и прекращения Соглашения», однако содержание статьи отражает лишь «порядок вступления в силу»;

- ст.21 и ст.23 повторяются в части, кто является Депозитарием;

- имели место невнимательность при составлении проекта Соглашения.

Так, Организация «Центрально-Азиатское сотрудничество» (Преамбула) называлась также «Организация Центрально-Азиатское Содружество» (ст.23).

Аналогично: «Консорциум» - «консорциум» - «МВЭК»; «Межгоссовет» (ст.6) - «Межгосударственный Совет» (ст.15); «совет (Консорциума)» - «Совет»; и т.д.;

- имели место частые повторы.

Так, положение, что решения Наблюдательного совета принимаются на основе консенсуса - ст.7, 8, 9; и др.), непонятные словосочетания: «гидровыбывающие установки», «коррективные меры» (ст.8); «вспомогательные соглашения», «вторичное законодательство» (ст.12); и др.

Представляется, что на рассмотрение высших Инстанций, каким является Совет Премьер-министров (СПМ) стран-участниц ОЦАС, должны выноситься, в определенной степени - безусловно подготовленные проекты Соглашений.

13.4. Проект Соглашения о создании МВЭК разработан во исполнение соответствующих решений СПМ и поручений Совета Глав государств-членов ОЦАС, почему процесс создания МВЭК должен быть доведен до логического конца.

По мнению НИЦ МКВК, принципиально важно, чтобы МВЭК выступал⁴⁰:

- как финансовый механизм, решающий проблемы недостатка средств у покупателей электроэнергии и топливных ресурсов для компенсации водных услуг и гарантирующий своевременное исполнение соответствующих платежей;
- как страховой механизм, покрывающий ущербы, причиняемые Сторонам по объективным причинам (форс-мажор) и вследствие субъективных причин, с последующим взиманием ущерба с виновной стороны.

МВЭК должен стать организацией, устанавливающей упорядоченную систему платежей между государствами ЦАР и обеспечивающей устойчивое функционирование водного и топливно-энергетического комплекса региона.

Консорциум должен иметь в своем распоряжении средства и инструменты для обоснования правильности и эффективности принимаемых решений.

Принципиально важным является и то обстоятельство, что МВЭК не должен ни заменить, ни вобрать в себя МКВК и его исполнительные органы, а должен выполнять, как сказано выше, функции финансового и страхового механизма в сфере водного и энергетического обмена в регионе.

В этом плане, и предположительное «поглощение» МКВК Консорциумом, что вытекает из текста рассмотренного выше проекта Соглашения о создании МВЭК (ст.8, п.6 и ст.12, п.8, цитата: «если МКВК будет существовать... вне МВЭК»), выглядит не совсем верным направлением творческой мысли.

13.5. Как не способствующие повышению эффективности работ по подготовке проектов региональных Соглашений по приоритетам ПБАМ-2 следует расценить следующие факторы:

- не участие представителей региональных водных (МКВК и его исполнительные органы) и энергетических (ОДЦ «Энергия») органов при подготовке проектов МГС соответствующей направленности.

Так, при подготовке проекта МГС о создании МВЭК, названные региональные органы не участвовали;

- отсутствие, регионального (условно - «наднационального») органа, координирующего подготовку проектов МГС по приоритетам ПБАМ-2.

Как правило, на завершающем этапе подготовки проекта Соглашения каждая Страна (страна) представляет свой вариант без согласования с другими.

- отсутствие четкого обоснования необходимости того или иного Соглашения, особенно - экономического.

Представляется, что ТЭО должно быть обязательной частью работ при подготовке, в частности, проектов Соглашений, регулирующие отношения в сфере водного и топливно-энергетического обмена (создание МВЭК, по бассейну реки Сырдарья, строительство гидроэлектростанций и др.);

- отсутствие системного подхода при работе над проектами МГС.

⁴⁰ 1. Международный водно-энергетический Консорциум (под редакцией проф. В.Духовного). Публикации проекта CAREWIB. – Т.: НИЦ МКВК Центральной Азии, 2005 - 28с. 2. Рысбеков Ю.Х. Обзор проделанной работы по проектам Соглашений в сфере управления водными ресурсами трансграничных рек Центральной Азии. Семинар АБР «ИУВР» по проекту RETA. Отд. Оттиск. – Т.: НИЦ МКВК, 2005 - 14с.

Так, проекты Соглашений о создании МВЭК и по бассейну реки Сырдарья близки как по предмету («вода–электроэнергия–топливо»), так и в плане географического охвата – государства-члены ОЦАС (до 2004г., когда участницей ОЦАС стала и Россия). Однако проекты этих Соглашений разрабатываются и рассматриваются отдельно, они же имеют и разные источники финансирования. Так, разработку проекта Соглашения по бассейну Сырдарье финансирует Азиатский Банк развития (АБР), по созданию МВЭК – Всемирный Банк (ВБ).

Одним из серьезных упущений при разработке проекта Соглашения о создании МВЭК следует признать отсутствие Туркменистана как потенциального участника Соглашения. Обладая практически неограниченными запасами углеводородного сырья, наш сосед может сыграть ключевую роль в обеспечении стабильности водного и топливно-энергетического обмена всего бассейна БАМ.

При условии же исключения бартера и обеспечения взаиморасчетов за водные услуги и поставки гидроэнергии и топлива твердой валютой, Туркменистан может стать и участником Соглашения по бассейну Сырдарьи, и это, очевидно, не парадокс, если взглянуть на проблему шире («как системщик»).

14. В настоящее время наиболее проработанными, в плане подготовки проектов региональных нормативно-правовых актов по приоритетам ПБАМ-2, являются вопросы по следующим проектам:

1. Соглашения о создании МВЭК.

Начинали работу над проектом Соглашения страны бассейна Сырдарьи, в настоящее время одной из сторон Соглашения намерена выступить Россия. Как отмечено выше, принципиально важно, чтобы в процесс подготовки проекта Соглашения был вовлечен Туркменистан.

2. Усовершенствование Соглашения 1998г. или заключение нового Соглашения по бассейну Сырдарьи об использовании его водно-энергетических ресурсов.

3. «Переход к интегрированному управлению водными ресурсами в низовьях и дельтах рек Амударья и Сырдарья» («ИУВР-Низовья АС»).

Проект «ИУВР-Низовья АС», предварительное обоснование которого стало возможно благодаря финансовой поддержке Госдепартамента США, в отличие от аналогичного проекта «ИУВР-Фергана», включает новый Компонент «Правовые основы управления трансграничными водными ресурсами рек Амударья и Сырдарья». Компонентом предусматривается подготовка ряда проектов МГС по приоритетам ПБАМ-2, а также проектов Правил управления трансграничными водными ресурсами, отдельно по бассейнам рек Амударья и Сырдарья.

При условии реализации проекта «ИУВР-Низовья АС» в процесс отработки принципов ИУВР на пилотных объектах будут вовлечены все страны Центральной Азии и отработаны трансграничные аспекты ИУВР.

14.1. Вопросы подготовки проектов МГС находятся в поле зрения МКВК.

Так, ход работ по подготовке проектов МГС по приоритетам ПБАМ-2 и связанные с нею вопросы рассмотрены на 39-ом (Алма-Ата, 2004г.) 40-ом (Чолпон-Ата, 2004г.) 41-ом (Ташкент, 2005г.) и 42-ом и 43-м (Алма-Ата, 2005г.) заседаниях МКВК, проведены ряд «Круглых столов» и семинар с участием членов МКВК или их полномочных представителей, других заинтересованных сторон.

При поддержке МКВК и содействии АБР в последнее время имеют место значительные позитивные сдвиги в подготовке проектов МГС по приоритетам ПБАМ-2 и решении связанных с подготовкой проектов Соглашений проблем.

В частности, 28.04.2004г. в г.Алма-Ата проведен «Круглый стол» по теме: «Совершенствование механизма управления ТВР в Центральной Азии» по региональному проекту АБР RETA 6163: «Совершенствование управления водными ресурсами совместного пользования в Центральной Азии» в рамках Конференции МКВК по подготовке к 4 Всемирному Водному Форуму.

Одним из принципиальных результатов «Круглого стола» является предложение включить (по инициативе проф. В.Духовного) в сферу действия проекта также бассейн реки Амударья⁴¹, а также доработку и согласование между Сторонами текстов ранее подготовленных (упомянутых выше) трех Соглашений по принципиальным вопросам регионального водного сотрудничества.

Членами МКВК поддержаны предложения по реализации проекта АБР RETA 6163 «Совершенствование управления совместно используемыми водными ресурсами Центральной Азии», подчеркнуты его актуальность и своевременность.

В частности, с членами МКВК согласованы следующие вопросы, предполагаемые к рассмотрению в рамках проекта АБР RETA 6163:

- по компоненту «Б» («Организация дискуссий по региональной водохозяйственной политике») - проведение инвентаризации проектов, проводимых по проблемам совместного управления водными ресурсами в БАМ и обобщение результатов ряда крупных проектов в сфере использования водных ресурсов трансграничных рек Центральной Азии, реализованных при поддержке международных доноров (SDC, GEF, USAID, Всемирный банк, ТАСИС, СПЕКА и др.);

- по компоненту «В» («Укрепление потенциала региональных водохозяйственных организаций») намечено проведение трех региональных семинаров в 2006г.:

1. «Интегрированное управление водными ресурсами»;
2. «Международное и национальное водное право»;
3. «Механизмы разрешения споров и достижения консенсуса».

В плане реальных действий по активизации работ над проектами региональных Соглашений можно отметить рабочую встречу в декабре 2005г. (г.Ташкент) по обсуждению региональной водохозяйственной политики в рамках проекта АБР RETA 6163. В ходе рабочей встречи были обсуждены проекты 4-х Соглашений, разработка которых предусмотрена Программой ПБАМ-2:

1. Об использовании водно-энергетических ресурсов бассейна реки Сырдарья;
2. О формировании и функционировании национальных, бассейновых и региональной баз данных...;
3. «Об укреплении организационной структуры...»;
4. «Об охране трансграничных вод...»;

При этом выработаны общие подходы к разработке проектов Соглашений по использованию ТВР БАМ, а в проекты первых трех из названных Соглашений внесены изменения и дополнения, в соответствии с предложениями Сторон.

15. Механизм правового обеспечения безопасности от глобальной и региональной до национальной достаточно сложен, но можно принять почти за аксиому, что степень исполнения положений международного права значительно ниже, чем норм национального права.

⁴¹ Первоначально проект АБР был ориентирован на бассейны рек Чу, Талас и Сырдарья.

Близка к истине логика, высказанная профессором МГИМО В.Кулагиным: “в государственном (внутреннем) праве установленные нормы... соблюдаются благодаря наличию общего “инспектора дорожного движения” - государства⁴². И это не удивительно, потому что особенностью национальных правовых норм является то, что их исполнение обеспечивается принудительной силой государства, чего нельзя сказать о нормах международного права.

В то же время, в системах безопасности различных уровней (от коллективных глобальной – ООН, и региональных - НАТО, ЛАГ, ОБСЕ, ШОС, ЕврАзЭС, ОЦАС, СНГ и др.), процедура и механизм принятия решений и обеспечение их выполнения различен и зависит от организационной структуры и установленного порядка взаимоотношений участников системы безопасности.

Как правило, “жесткие” системы безопасности (военно-политические блоки - так, НАТО, и негосударственные экономические, основанные на общности корпоративных интересов – так, ОПЕК, ВТО, ГАТТ) отличаются высокой исполнительской дисциплиной, а «условно аморфные” (так, СНГ?) - меньшей.

Позиции водников Центральной Азии традиционно сильны в мире, их действия отличаются целенаправленностью и конкретностью результатов. Реализованные ими в годы независимости инициативы в сфере управления ТВР позволили избежать серьезных межгосударственных водных конфликтов в регионе. В настоящее время реальны возможности использования их потенциала и прежних связей для оказания позитивного влияния на региональную и международную водную политику. Необходимость и желание большинства Сторон играть по «международным правилам» облегчают эту задачу.

В этом плане следует интенсифицировать деятельность по подготовке проектов Соглашений по совместному управлению водными ресурсами ЦАР, согласно приоритетов ПБАМ-2, продолжить проработку с заинтересованными сторонами и изыскать возможности для достижения этих целей.

При этом за отправную точку надо принять положение, что разработка проектов Межгосударственных Соглашений по ПБАМ-2 является поручением Глав государств Центральной Азии.

Заключение. В системе геоэкономических и геостратегических критериев природно-географические факторы могут рассматриваться как способствующие интеграции или разобщению государств. В Центральной Азии одним из ключевых факторов региональной безопасности выступают совместные ТВР, которые могут и должны выступать в роли только интегрирующего потенциала региона.

МКВК, основной функцией которой является обеспечение водной безопасности в Центральной Азии, надо рассматривать как составную часть политических структур региональной безопасности. И в этом плане принятие решений МКВК на основе консенсуса (право «вето» на принимаемое решение имеет каждый член МКВК) является одним из реальных гарантий защиты национальных интересов каждого государства Центральной Азии по вопросам использования трансграничных водных ресурсов региона.

В решающей степени благодаря вниманию Глав государств ЦАР к водно-экологическим проблемам БАМ и практическим усилиям МФСА, МКВК и его исполнительных органов, а также - поддержке ряда международных организаций удалось обеспечить относительно высокую стабильность совместного управления ТВР рек Амударьи и Сырдарьи за годы независимости.

⁴² 1. Кулагин В. М. Международные отношения на пороге XX1 века. // «МЖ», 1999, № 7 - с.21.

Сама природа принятия ответственных политических решений требует четкости и определенности, а один из выдающихся государственных деятелей современности подчеркнул, что «действовать профессионально грамотно - это прежде всего - постоянно помнить о первостепенности политических критериев».

Из этого и надо исходить при подготовке соответствующих аналитических материалов для принятия управленческих решений высшими Инстанциями по проблемам обеспечения региональной водной безопасности, одними из необходимых и главных аспектов которой являются международно-правовые.

Сравнительный анализ национального водного законодательства стран Центральной Азии в свете реализации принципов ИУВР

Зиганшина Д.Р.⁴³

Повсеместное распространение концепции интегрированного управления водными ресурсами (ИУВР), как наиболее эффективного подхода для обеспечения устойчивого развития, влечет за собой ряд задач, требующих своевременного разрешения. Одной из ключевых является обеспечение правовой базы для данного процесса. Водное право – мощный инструмент для поддержания ИУВР, поэтому для его действенного применения, законодатель должен осознавать свою ответственность и расширять знания в данной сфере: иметь четкое представление об истории вопроса, о настоящих экономических, физических и политических аспектах проблем, четко представлять задачи, подлежащие разрешению, а также препятствия и конфликтные ситуаций, которых следует избегать. Важно отметить необходимость разработки и корректировки не только правовых механизмов, но и мер по их эффективному приведению в исполнение.

Несмотря на общие традиции политической и правовой культуры, сходные государственные и общественные институты и тесные взаимосвязи между странами региона, наблюдаются значительные различия в развитии их национального водного законодательства. Безусловно, сохраняются общие тенденции правового регулирования, но совершенствование законодательной базы в области управления водными ресурсами в Казахстане и Кыргызской Республике оказалось впереди других стран региона. Государства различаются по уровню политического, социального и экономического развития, но это не должно стать препятствием на пути гармонизации национального водного права.

Поскольку в кратком докладе сложно осветить все правовые аспекты ИУВР, в данном сообщении будут изложены некоторые международно-правовые положения, затрагивающие вопросы ИУВР, а также представлен сравнительный обзор применения принципов ИУВР на национальном уровне в законодательстве Казахстана, Кыргызской Республики, Таджикистана и Узбекистана.

Международные положения

Повсеместное распространение концепции ИУВР находит отражение в положениях, принимаемых на международном уровне, одним из которых является Повестка дня на 21 век. В ней среди прочего изложены рекомендации для национальных правительств по «применению интегрированных подходов к развитию, управлению и использованию водных ресурсов», в отношении трансгра-

⁴³ НИЦ МКВК Центральной Азии, юрисконсульт

ничных водных ресурсов предусматривается гармонизация стратегий и программ действий. Гаагская министерская декларация (1998) требует «благоразумного управления водой для обеспечения хорошего регулирования, так чтобы общественность и интересы всех водопользователей были включены в управление водными ресурсами». В 2000 году на Ассамблее Тысячелетия ООН главы государств подчеркнули важность защиты и партнерства в охране общей окружающей среды и особенно необходимость «остановить неустойчивое использование водных ресурсов разработкой стратегий водного управления на региональном, национальном и местном уровнях, которые будут способствовать как справедливому доступу, так и достаточным поставкам». Наконец, в Боннской декларации министры рекомендовали «каждой стране иметь на местах приемлемую организацию для управления водными ресурсами на всех уровнях и соответственно, ускорить реформы в водном секторе».

Особо следует отметить принятые в августе 2004 года Ассоциацией международного права «Берлинские правила», обновленный вариант Хельсинских правил 1966 года по использованию вод международных рек. Данный документ состоит из 14 разделов и 73 статей и охватывает более широкий спектр вопросов, чем Хельсинские правила. В частности, в него включены положения об оценке воздействия, охране вод и водохозяйственных сооружений в период войн и вооруженных конфликтов, средствах правовой защиты. Одним из значительных нововведений является то, что теперь Правила применяются ко всем водам – как национальным, так и международным (что, однако, вызвало неоднозначную реакцию у некоторых членов Комитета по водным ресурсам Ассоциации). Также существенно развиты положения о подземных водах и экологическом стоке.⁴⁴

На региональном уровне необходимо отметить Конвенцию по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (1992), призванную в первую очередь обеспечивать принятие мер для предотвращения, ограничения и сокращения любого трансграничного воздействия в отношении трансграничных вод и зафиксировавшую принцип «загрязнитель платит». Конвенция о праве несудоходных видов использования международных водотоков (1997) – единственный правовой инструмент на глобальном уровне, обеспечивающий комплексную юридическую структуру для мирного управления трансграничными водотоками⁴⁵, «содействующую их оптимальному и устойчивому использованию для нынешнего и будущих поколений».

Рассматривая правовые аспекты ИУВР, помимо положений водного права, нельзя обойти вниманием также нормы таких отраслей права, как земельное, аграрное, экологическое и т.д. В частности, в последние годы усиливаются взаимосвязи между правовыми режимами водных ресурсов и окружающей среды, что демонстрирует тенденция к смещению парадигмы от использования и предотвращения загрязнения к ИУВР и глобальному экосистемному подходу в правом режиме водных ресурсов и от контроля за загрязнением и охраны к устойчивому управлению в экологическом режиме.⁴⁶ Среди основных экологических конвенций, непосредственно затрагивающих проблемы водных ресурсов,

⁴⁴ Берлинские правила по можно найти на сайте: www.ila-hq.org

⁴⁵ Уотерс П. Роль водного права в развитии стратегии интегрированного управления водными ресурсами. Юридический сборник НИЦ МКВК № 2(9) 2001 г. стр.5

⁴⁶ см. например. Виноградов С.В. Устойчивое управление водой через охрану экосистем: эффективное взаимодействие международных правовых режимов? Материалы семинара «Роль экосистем как поставщиков воды», Женева, 13-14 декабря 2004 г.

Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом в качестве местообитания водоплавающих птиц (Рамсар, 1971) и Конвенция о биоразнообразии (1992).

Конституционные положения

Как было рассмотрено выше, международным сообществом разработан арсенал правовых механизмов в данной сфере, однако ведущую роль продолжают играть национальные законодательства. В Конституциях стран заложены основы правового регулирования водных ресурсов.

В соответствии с п.3 ст. 6 Конституции Республики Казахстан земля и ее недра, воды растительный и животный мир, другие природные ресурсы находятся в государственной собственности. Государство ставит целью охрану окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека. Граждане Республики Казахстан обязаны сохранять природу и бережно относиться к природным богатствам (Статья 31, 38 Конституции Республики Казахстан от 30 августа 1995 года).

По Конституции Кыргызской Республики «земля, ее недра, воздушное пространство, воды, леса, растительный и животный мир, другие природные ресурсы используются в Кыргызской Республике как основа жизни и деятельности народа Кыргызстана и находятся под особой охраной государства» (ст. 4). Граждане Кыргызской Республики имеют право на благоприятную для жизни и здоровья окружающую природную среду и на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу, действиями в области природопользования. Бережное отношение к окружающей среде, природным ресурсам и историческим памятникам - священный долг каждого гражданина. (Статья 35 Конституция Кыргызской Республики 5 мая 1993 года)

По Конституции Республики Таджикистан воды являются исключительной государственной собственностью, и оно гарантирует ее эффективное использование и охрану в интересах народа. Охрана природы, исторических и культурных памятников – обязанность каждого (ст. 44).

Статья 55 Конституции Республики Узбекистан предусматривает, что «земля, ее недра, растительный и животный мир и другие природные ресурсы являются общенациональным богатством, подлежат рациональному использованию и охраняются государством», что подразумевает тесную взаимосвязь между бережным отношением к природным ресурсам, их рациональным использованием и правами человека.

Положения водного законодательства

Новые политические и социально-экономические условия поставили страны ЦА перед необходимостью совершенствования водного законодательства. В результате были разработаны новый Водный кодекс Республики Таджикистан, принятый 10 ноября 2000 года, Водный кодекс Казахстана, принятый 9 июля 2003 года и Водный кодекс Кыргызской Республики, принятый 9 декабря 2004 года. В них в той или иной степени нашли отражение принципы ИУВР, как-то: бассейновый подход к управлению водными ресурсами, участие общественности, принцип «загрязнитель платит», приоритетность потребностей человека и водных экосистем на воду и ряд других.

Бассейновый подход и участие общественности

Приверженность принципам ИУВР четко зафиксирована в законодательстве Казахстана и Кыргызской Республики. Водное законодательство Казахстана закрепляет бассейновое управление в области использования и охраны водного фонда и конкретизирует его обширные функции (ст. 40 ВК РК). В процесс создания нового и изменения существующего законодательства должны быть вовлечены все водопользователи как государственный, так и частный сектор, так как основная идея ИУВР – это активное участие водопользователей. Для этого предусмотрено создание Бассейнового совета – «консультативно-совещательного органа, создаваемого в рамках бассейнового соглашения».

Водный Кодекс КР рассматривает управление водными ресурсами как «комплексную систему мер, норм и правил ... обеспечивающих развитие, рациональное использование, охрану водных ресурсов и окружающей среды, охрану здоровья людей, а также защиту населенных пунктов, промышленных территорий и всех видов собственности от опасного влияния вод» (ст. 5 ВК КР). С этой целью в каждом главном бассейне создаются соответствующая водная администрация и бассейновый совет. Обеспечивается широкое участие общественности и заинтересованных сторон в принятии решений, так как «в каждый бассейновый совет включаются представители бассейновой водной администрации, территориальных структур государственного органа по охране окружающей среды, государственного органа по чрезвычайным ситуациям, государственного органа по гидрометеорологии, государственного органа о гидрогеологии, государственного санитарно-эпидемиологического органа, осуществляющие деятельность в данном главном бассейне, а также представители местной государственной администрации, неправительственных организаций и водопользователей, включая ассоциации водопользователей» (ст. 10 ВК КР).

В Республике Узбекистан во исполнение Указа Президента РУз от 24 марта 2003 года «О важнейших направлениях углубления реформ в сельском хозяйстве» и в целях перехода от административно-территориального к бассейновому принципу управления ирригационными системами созданы бассейновые управления ирригационными системами.

Компетенция и ответственность государства, водохозяйственных организаций и других заинтересованных сторон в сфере управления водными ресурсами

Задача водного законодательства четко установить компетенцию, задачи, обязанность и ответственность государственных органов, водохозяйственных организаций и других заинтересованных сторон, вовлеченных в управление водными ресурсами. Наиболее полно все эти положения отражены в Водном кодексе Республики Казахстан. Водный кодекс Кыргызской Республики также закрепил компетенцию государственных органов по управлению водными ресурсами, создал механизм координации, как на республиканском – Национальный совет по воде, - так и бассейновом уровне – Бассейновые советы. Развитие гибкой и четкой взаимосвязи различных секторов является одной из ключевых задач современного водного права, поскольку необходимо обеспечивать учет нужд всех секторов экономики и интересов природы.

В Водном кодексе Казахстана (гл. 14 ВК РК) и Таджикистана (глава ВК РТ) помимо прав и обязанностей водопользователей закреплены также права и обя-

занности водохозяйственных организаций. Однако, если перечень обязанностей водохозяйственных организаций в ВК РТ носит исчерпывающий характер, водопользователи обязаны также «выполнять иные требования, предусмотренные законодательством Республики Таджикистан и в лицензиях на специальное водопользование», что фиксирует неравное положение сторон. Положение об обязательствах водохозяйственных органов, изложенные в статье 48 ВК РТ, требует развития в определении мер ответственности за их несоблюдение в гражданско-правовом и административном порядке.

Анализ законодательства выявил необходимость акцентирования внимания на различии административной и гражданско-правовой ответственности. Метод правового регулирования водного права характеризуется подчинением одной из сторон правоотношения другой (властно-подчиненные). В этом состоит одно из важнейших отличий водного права от права гражданского, следовательно, и в применении мер ответственности. Значительная часть нарушений водохозяйственных отношений регулируется административным правом, что не исключает в то же время актуальности гражданско-правового регулирования водохозяйственных отношений, поскольку отношения между водопользователями и водохозяйственными организациями носят не только властно-подчиненный, но и гражданско-правовой характер.

Например, Закон КР «Об установлении тарифов за услуги по подаче поливной воды на 1999 год» от 29.12.1998 г., отмечая о приверженности принципам рыночной экономики в водных отношениях, предусматривает заключение договоров между специально уполномоченными органами Министерства сельского и водного хозяйства и водопользователями на подачу воды. Как известно, договорные отношения регулируются гражданским законодательством, следовательно, за нарушение условий договора предусматривается гражданско-правовая ответственность, а не «штрафные санкции, предусмотренные административным законодательством», как зафиксировано в рассматриваемом законе.

Следует уделить особое внимание ответственности водохозяйственных органов и их должностных лиц за нарушение водного законодательства как перед государством, так и перед водопользователями. К примеру, в Водном кодексе КР предусмотрена статья 88 «Права и обязанности государственных инспекторов», перечень того, на что имеет право государственный водный инспектор, приведен, но его обязанности упущены. Другой пример, в Законе РУз «О воде и водопользовании» в отличие от детализации нарушений водного законодательства, допускаемых водопользователями, и соответствующих санкций, конкретные составы нарушений, допускаемых должностными лицами водохозяйственных органов, отсутствуют. Конкретизация ответственности водохозяйственных органов послужила бы реальной гарантией прав водопользователей. Следовательно, законодателю еще предстоит совершенствовать систему ответственности водохозяйственных органов и их должностных лиц.

Несмотря на то, что положения ни уголовного, ни административного кодексов в странах не содержат ни одного специального состава, посвященного ответственности водохозяйственных органов, должностные лица и другие работники указанных органов могут быть привлечены к дисциплинарной, административной и уголовной ответственности, исходя из обобщенных составов правонарушений (например, должностная халатность). Наложение и взыскание штрафа не освобождает нарушителя от возмещения им причиненного вреда.

Экологическая ценность воды

Надо отметить, что в целом в качестве основы правового регулирования водного управления в настоящее время используются абсолютно новые принципы: Человек стал в центре внимания, приоритеты человеческой жизни и охраны здоровья, благоприятные экологические условия ставятся во главу угла⁴⁷, при этом все активнее находят воплощение в правовых нормах интересы природы. Новая национальная и международная политика в области водопользования и защиты становится более гуманной. Поэтому процесс управления водными ресурсами может рассматриваться как процесс обеспечения того, чтобы вода использовалась таким образом, который обеспечивает наибольшую пользу обществу и наименьший вред природе.

Важнейшей задачей, которая должна рассматриваться в контексте ИУВР, является концепция «экологических попусков». Цель экологических попусков – обеспечить режим стока, который достаточен по качеству, количеству и распределен по времени для поддержания устойчивости здорового состояния реки и других водных экосистем.⁴⁸ Решение данной задачи требует адекватной правовой базы, которая будет балансировать устойчивость экосистем и потребности конкурирующих водопользователей.

В Водном кодексе КР предусмотрено, что Правительство КР устанавливает «на основании согласованных предложений уполномоченного государственного органа по охране окружающей среды и государственной водной администрации минимальные требования к экологическому стоку воды для определенных рек и водных объектов в целях сохранения рыбных запасов и водных экосистем». В данном случае речь идет о попусках, необходимых для поддержания лишь некоторых свойств речной экосистемы. Причем отмечается лишь «сохранение рыбных запасов», не предусматривая должного поддержания их воспроизводства.

Более обширны положения, предусмотренные в законодательстве Казахстана, где «комплексный попуск определяется исходя из условия обеспечения санитарно-эпидемиологических и природоохранных требований, а также с учетом потребности отраслей экономики». В Казахстане природоохранные и санитарно-эпидемиологические попуски являются приоритетными. Природоохранный попуск должен обеспечивать сохранение естественного состояния водного объекта. Кроме сохранения минимального расхода, природоохранный попуск должен обеспечить периодические промывки водных объектов во время половодий и паводков (ст. 57 ВК РК).

Ясно, что окружающая среда не может получать в полном объеме все свои «экологические потребности на воду», но и водопользователи должны развивать мероприятия по сокращению объемов водозабора, в Казахстане к таким требованиям отнесены «(1) сокращение потерь и утечек во всех транспортирующих, разводящих сетях и в каждой точке потребления воды; (2) водосбережения на основе внедрения рациональных методов и технологий водопользования и обеспечения повсеместного учета фактического использования воды» (ст. 86 ВК РК).

В водном законодательстве Таджикистана и Узбекистана положений об эколо-

⁴⁷ См. General Comment N 15 (2002) E/C/12/2002/11

⁴⁸ Экологические попуски. Публикации тренингового центра МКВК. Выпуск 1. стр. 6

гических попусках не предусмотрено.

Обеспечение прав на воду

Право на воду как право человека. Рассматривая права природы на воду, нельзя обойти вниманием и права человека на воду. Доступ к основным потребностям в воде является фундаментальным правом человека, которой поддерживается международным правом, декларациями и практикой государств. Право на жизнь, право на достаточный уровень жизни для здоровья и благосостояния, право на защиту от заболеваний и право на достаточное питание непосредственно охраняются различными декларациями и пактами. Право на воду, несомненно, подпадает под категорию гарантий, являющихся важнейшими для обеспечения достаточного жизненного уровня, в частности в связи с тем, что является одним из основных условий выживания. Экономический и Социальный Совет ООН, разработавший Общие рекомендации о праве на воду, признал, что вода является правом человека, входящим в статью 11 (1). Право на воду также взаимосвязано с правом на наивысший достижимый уровень здоровья (статья 12 (1)) и правом на достаточное жилище и достаточное питание (статья 11(1)). Это право следует также рассматривать в связи с другими правами, закрепленными в Международном билле о правах человека, и самом главном среди них - праве на жизнь и человеческое достоинство. Рекомендации подчеркивают обязательства государств-участников обеспечивать доступ к основным источникам водоснабжения и достаточной санитарии, а также необходимость принятия совместных и самостоятельных действий для достижения полной реализации права на воду.

Право человека на воду предполагает право, по крайней мере, на минимально необходимый уровень воды, который является достаточным и безопасным для личного и бытового использования и для предупреждения болезней. В законодательстве стран отражена приоритетность использования вод для питьевых и бытовых нужд населения (ст. 9 ВК РК, ст. 24 ВК КР, ст. 30 ВК РТ, ст. 25 Закона «О воде и водопользовании» РУз). Наиболее развито в этом отношении водное законодательство Казахстана, в котором «признание государственного значения вод, являющихся основой жизни и деятельности населения; первоочередное обеспечение населения питьевой водой в необходимом количестве и гарантированного качества; и справедливый и равный доступ населения к воде» зафиксированы в качестве основных принципов водного законодательства. Кроме того, законодательство Казахстана различает «групповые системы водоснабжения питьевой воды, обслуживающие более одного населенного пункта, имеющие приоритетность и социальную значимость и отнесенные к категории особо важных систем группового водоснабжения Правительством Республики Казахстан».

При ограничении прав водопользования, не допускается ухудшение условий пользования водными ресурсами для питьевых и бытовых нужд населения (ст. 74 ВК РК, ст. 44 ВК РТ, ст. 34 Закона «о воде и водопользовании РУз»). Лишь в Водном кодексе КР таких оговорок не сделано: «Государственная водная администрация может ограничить или запретить использование воды на цели, определенные в пунктах 1 и 2 настоящей статьи (*прим. куда включено и питьевое водоснабжение*), на определенных территориях или на всей территории Кыргызской Республики в период засухи, маловодья, при плохом качестве воды, распространении радиации и болезней или возникновении риска для этого, а также при нарушении установленных требований по использованию воды». Данное положение, на наш взгляд, идет в разрез с продекларированным в ст. 6

ВК КР «принципом реальных гарантий: обеспечение водопользователям реальных гарантий в реализации их прав и юридической защиты». Вместе с тем в Законе КР «О питьевой воде» предусмотрено, что «обеспечение населения питьевой водой, соответствующей гигиеническим требованиям в отношении безопасности и безвредности, при чрезвычайных ситуациях (высокие уровни загрязнения источников водоснабжения, повреждение водопроводных систем, систем очистки и обеззараживания воды вследствие аварий, катастроф или стихийных бедствий) является обязанностью, государственных органов управления Кыргызской Республики, а также органов местного самоуправления, руководителей местных государственных администраций...». Как в этом случае согласуются действия Государственной водной инспекции и органов местной власти, и как гарантируются права населения на воду в условиях, например, маловодья, которое может не рассматриваться в качестве чрезвычайной ситуации?

Право на воду для орошения. В зоне орошаемого земледелия, где вода предопределяет любое сельскохозяйственное развитие, обеспечение гарантированных прав на воду является определяющим фактором. Важность обеспечения устойчивого доступа к водным ресурсам для сельского хозяйства при реализации права на достаточное питание, вытекает также из статей 11 и 12 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах.

«Комитет обращает внимание на важность обеспечения устойчивого доступа к водным ресурсам для сельскохозяйственных целей в целях осуществления права на достаточное питание». (п.7. Общие рекомендации №15 «О праве на воду»).

«Наличие соотносится с возможностями либо пропитания непосредственно за счет продуктивных земельных или других природных ресурсов, либо надлежащего функционирования систем распределения, переработки и сбыта, благодаря которым продовольствие доставляется от места производства к месту потребления в соответствии со спросом». (п. 12. Общие рекомендации №12 Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам «Право на достаточное питание».)

Государства-участники Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, которыми являются рассматриваемые страны, обязаны приводить в исполнения данные положения на национальном уровне.

Требует отдельного правового освещения вопрос, что считать правом на оросительную воду. Как известно, существуют потребности в оросительной воде и лимиты на оросительную воду, не говоря уже о фактический объемах водоподачи. Какой из этих элементов считать правом на воду? Будет ли оно различаться в зависимости от региона с хорошей обеспеченностью водой и с нехваткой водных ресурсов?

Законодательство РУз выделение орошаемых земель закрепляет правом на оросительную воду в соответствии с установленными лимитами. Статья 44 Земельного кодекса РУз предусматривает, что «органы сельского и водного хозяйства обязаны обеспечить землевладельцев и землепользователей, имеющих орошаемые земли, оросительной водой в соответствии с установленными лимитами с учетом водности источников в порядке, определяемом водным законодательством». В законодательстве КР и РТ не предусмотрено таких положений.

Устанавливаемые лимиты на воду не могут являться гарантированным правом на воду. Если государство выделяет землепользователю орошаемые земли, то

также должно поддерживать статус этих земель, обеспечивая их необходимым количеством воды. По мнению специалистов, потребность в воде может рассчитываться, исходя из покрытия дефицита эвапотранспирации как минимум в пределах 70% от вегетационной потребности, в противном случае эти земли не должны рассматриваться в качестве орошаемых.

В законодательстве Казахстана предусмотрено, что «к орошаемым сельскохозяйственным угодьям относятся земли, пригодные для сельскохозяйственного использования и полива, имеющие постоянную или временную оросительную сеть, связанную с источником орошения, водные ресурсы которого обеспечивают полив этих земель стоком не ниже 75 процентов обеспеченности в оптимальные сроки по проектным или действующим нормативам оросительных норм при существующем коэффициенте полезного действия системы. (ст. 97 Земельного кодекса РК от 20 июня 2003 г. No. 442-II).

Сроки водопользования. Создание системы прав на водопользование, при которой устанавливается гарантия на определенное количество воды на длительный срок, является важным условием для привлечения инвестиций в водное хозяйство, обеспечения его сбалансированного роста, а также усиливает позиции первичных и вторичных водопользователей своевременно и в нужном объеме получать воду. Основываясь на этом, новый Водный кодекс КР предусматривает долгосрочный доступ к определенному количеству воды через систему разрешений на водопользование сроком на 15 лет, а также специальных разрешений на водопользование, которые могут действовать до 50 лет. Причем, право на водопользование для орошения привязано к праву на землю: «владелец разрешения на водопользование для орошения, который продает участок земли или иначе распоряжаться своими интересами в отношении земли, к которой относится разрешение, может либо отказаться от разрешения в Государственной водной администрации или передать его новому владельцу или пользователю земли».

Во всех рассматриваемых странах предусмотрена плата за пользование водными ресурсами: общее водопользование осуществляется бесплатно, а специальное на платной основе. Плата за услуги по поставке воды предусмотрена в законодательстве Казахстана (ст. 134 ВК РК), Кыргызской Республики (ст. 40 ВК КР) и Таджикистана (Постановление Правительства РТ от 25 июня 1996 года). Кроме того, существует плата за загрязнение, например, в ВК КР предусмотрена плата за загрязнение вод (ст. 59). По предложению Национального совета по воде Правительство Кыргызской Республики устанавливает систему платы за сброс в воду отходов и загрязняющих веществ как за природопользование.

Придание правового статуса различным группам водопользователей

Так как подход ИУВР требует, чтобы процессы принятия решений передавались на низовые уровни, обеспечивающие решение таких задач, соответственно законодательно должны быть четко определены их роль и функции. При этом, как отмечают специалисты Глобального водного партнерства, необходимо обеспечить «некоторую степень свободы действий на локальном уровне (чтобы избежать «негибкости системы»).⁴⁹

Изучение законодательства рассматриваемых стран позволяет утверждать, что в настоящее время имеются правовые основы для обеспечения деятельности

⁴⁹ Valensuela D. What is Water Governance? The Network Newsletter No 3. December 2003- January 2004. P. 10

Ассоциаций (объединений) водопользователей: в КР принят Закон «Об АВП», в Республике Казахстан эти положения отражены в Водном кодексе и Законе «О сельском потребительском кооперативе водопользователей» от 8.04.2003 года. В Таджикистане и Узбекистане ведется работа над проектом закона «Об АВП».

Но сохраняется необходимость дальнейшего совершенствования правовой базы для обеспечения эффективности и устойчивости работы АВП, в частности внимания требуют следующие положения:

- Одной из основных задач разработки нового и усовершенствования действующего законодательства является закрепление за существующими и создаваемыми АВП статуса некоммерческих организаций, то есть «самоуправляемой организации, созданной на добровольной основе физическими и/или юридическими лицами, не преследующей извлечение дохода (прибыли) в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученные доходы (прибыль) между ее участниками (членами)» (в редакции Закона РУз «О ННО» от 14.04.1999). Некоммерческие организации в Узбекистане не облагаются налогами на НДС, имущество, прибыль, и могут все собранные средства направлять на обслуживание и поддержание внутрихозяйственных систем, что позволит соответственно тратить больше средств на их поддержание. В Кыргызской Республике и Таджикистане требуется внесение соответствующих изменений в налоговое законодательство. Такой механизм будет содержать мощный экономический стимул для водопользователей и АВП.
- принятие и реализацию государственной политики по поддержанию деятельности АВП в виде льготного налогообложения и кредитования;
- сопряжение административного и гражданского права, особенно в вопросах ответственности водопользователей, АВП и водохозяйственной организации при выполнении ими своих функций;
- более широкое внедрение в сферу водопользования гражданских отношений и методов экономического регулирования, которые стимулировали бы водосберегающие мероприятия;
- четкая фиксация правового режима на передачу и использование внутрихозяйственных систем, единообразное их толкование в различных актах законодательства, определение процедуры передачи.
- в развитии принципов перехода к бассейновому принципу управления необходимо предусмотреть участие АВП в процессе межхозяйственного распределения воды, что должно найти отражение в нормативно-правовых актах, как регулирующих деятельность АВП (в частности, в Законе «Об АВП») и деятельность управления на уровне каналов.

Заключительные положения

Важной тенденцией для развития водного законодательства в переходный период является развитие региональной правовой базы. Данный процесс является решающим для увеличения эффективности законодательства и принятия во внимание региональных особенностей. При интеграции в любой сфере гармонизация законодательств одна из ключевых предпосылок успеха. Поэтому юридическая наука должна более активно обращаться к исследованию различных международно-правовых проблем управления и использования водных ресурсов и освещению деятельности государств в деле их разрешения. Применен-

ние сравнительно-правового метода исследования для выявления положительных сторон применения подобного законодательства на других бассейнах с учетом специфики местных условий будет способствовать его эффективности.

В заключении, следует отметить, что даже наличие идеального законодательства по управлению и использованию водных ресурсов, не является гарантией того, что процесс будет выполнен соответствующе. До сих остается проблемой расхождение между законом «на бумаге» и его применением на практике во многих странах. Наблюдаемое расхождение между правовыми текстами и применением законов может быть результатом различных обстоятельств. Иногда интересы, чаяния и цели законодателей и тех, кто отвечает за исполнение, соблюдение и контроль, не совпадают. Могут не совпадать интересы законодателей и практиков-водников. Не всегда специалисты водного хозяйства достигают согласия относительно своих собственных задач, стремлений и интересов. Правовые нововведения могут оказаться «чересчур передовыми» и опережать возможность их практической реализации на местах. И, наконец, часто сами законы бывают весьма неопределенны, их терминология страдает отсутствием четкости и ясности. Поэтому помимо правовых документов, также необходимо развивать заинтересованность в их соблюдении, чтобы гарантировать эффективное действие принятых положений. В последнем случае действенность таких положений может поддерживаться «снизу» развитием правосознания населения. «Законы, и особенно коллективные усилия по усовершенствованию законодательства, не только свидетельствуют о повышении общественного сознания, но и способствуют этому. Рост сознания в свою очередь стимулирует дальнейшее развитие законодательства»⁵⁰.

Развитие механизмов практической реализации нормативно-правовых норм на национальном уровне является одной из основных правовых проблем в области ИУВР. Без институциональных механизмов и механизмов мониторинга соблюдения правовых норм невозможно обеспечить эффективность реализации данных положений, на что указывает и европейский опыт реализации водной политики.⁵¹

В рассматриваемых странах проделана определенная работа по совершенствованию водного законодательства, но это лишь начало пути, цель которого - устойчивое использование водных ресурсов на благо Человека и Природы. Многоаспектный подход ИУВР сфокусирован не только на методах управления водными ресурсами, но также на улучшении благосостояния человека обращением к вопросам прав человека, здоровья, образования и окружающей среды. Подход ИУВР *следует* применить, потому что это наиболее эффективный путь к устойчивому развитию региона. Подход ИУВР *возможно* применить, благодаря возрастающему осознанию его эффективности на всех уровнях.

⁵⁰ К. Стоун. Закон как средство формирования морально-этических норм, связанных с войной и окружающей средой/ Морально-этические нормы, война, окружающая среда: Пер.с англ./Под ред. И.Т.Фролова. – М.: Мир, 1989, - с. 100

⁵¹ см. например WWF's Water and Wetland Index Critical issues in water policy across Europe – November 2003. p. 28

Часть II

Национальное водное право стран ЦА

«**В**одное право – это нечто большее, чем только один единственный закон, регулирующий водные ресурсы. С институциональной точки зрения, нет одной единственной организации, ответственной за управление водой. Следовательно, касательно законодательства, мы имеем множество источников со всеми вытекающими из них положениями; в случае институтов, могут возникать конфликты подведомственности и соперничество между ними, а последствия таких конфликтов будут отражаться на рациональном использовании водных ресурсов. Важно знать также о различных взаимосвязях между водным правом и другими отраслями права...Исходя из его содержания, водное право призвано регулировать различные проблемы, как-то: водная политика, учет (или информация) водных ресурсов, нормы, регулирующие поверхностные, подземные и атмосферные воды; право собственности, приоритеты различных видов водопользования, существующие права, районирование, планирование на национальном, бассейновом и местном уровнях; процедуры приобретения права собственности на водопользование, сервитуты...; регулирование всех «полезных» видов использования, таких как бытовое и коммунальное водоснабжение, орошение, гидроэнергетика, использование в промышленности и горном деле, судоходство и т.д.; контроль над вредным воздействием вод, таким как паводки, засуха, защита берегов; нормы, регулирующие финансовые аспекты, например, налоги, тарифы на воду; охрана качества воды, контроль за загрязнением; положения о взаимозависимости воды и других природных ресурсов в отношении окружающей среды. Таким образом, водное право охватывает все нормы, организующие или иным образом регулирующие организации в области водных ресурсов...»

Principles of water law and administration: national and international/Dante A.Caponera. Rotterdam [etc.]: Balkema.

Национальное водное право Республики Казахстан и его увязка с международным водным правом. Приоритеты и проблемы. Направления совершенствования

Сарсенбаева Г.Б.¹

Введение

В современных условиях вода является главным фактором, определяющим устойчивость сельского хозяйства, промышленности, энергетики и других отраслей экономики, окружающей природной среды. Еще большую роль вода имеет в поддержании санитарно-эпидемиологической безопасности. По данным Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) нехватка и загрязнение воды являются основными причинами глобального ухудшения здоровья населения развивающихся стран.

При всем обилии воды, пресной, пригодной к использованию, невероятно мало. Истощение ресурсов минерального сырья - дело лишь более или менее отдаленного будущего, с водой положение обстоит иначе - ее дефицит становится ощутимей с каждым днем. Несмотря на это, отношение к воде, как к чрезвычайно уязвимому и ограниченному природному ресурсу, меняется медленно. Рост населения, сопровождаемый индустриальным загрязнением окружающей среды, осложняет решение проблем устойчивого обеспечения питьевой водой и соответственно экономического развития.

В "Повестке 21 века", принятой в июне 1992 года в Рио-де-Жанейро на Конференции ООН по окружающей среде, приоритетное внимание мирового сообщества обращено на необходимость управления водными ресурсами во взаимосвязи использования воды, интегрированного с потребностями в ней человека и природы. ООН, осознавая важность значения водных ресурсов в преддверии нового столетия и с целью активизации усилий в этой области, сформулированных Конференцией в Рио-де-Жанейро, объявила 22 марта Международным днем воды.

Во многих регионах Республики Казахстан остро стоят проблемы, обусловленные природно-хозяйственными условиями. Это ограниченность, сезонная и территориальная неравномерность водных ресурсов. Как известно, территория Казахстана расположена в нижнем течении основных трансграничных водных бассейнов, и это серьезно влияет на ее водообеспеченность. Почти половина объема ресурсов поверхностных вод страны поступает из сопредельных территорий (КНР, Узбекистан, Кыргызстан, Российская Федерация). Такая недоста-

¹ Начальник управления регулирования использования и охраны водных ресурсов Комитета по водным ресурсам МСХ РК

точность воды во всех речных бассейнах (кроме Иртышского) привела к тому, что водные ресурсы полностью вовлечены в хозяйственное использование и исчерпаны. Так что при существующем уровне водопотребления в ближайшее время будет постоянный недостаток в водных ресурсах. Это в конечном итоге препятствует решению социально-экономических задач.

Решение водных проблем является одним из важнейших приоритетов в Стратегии развития Казахстана до 2030 года, утвержденной в январе 1998 года Президентом страны Назарбаевым Н. А.. План действий Правительства в рамках этой Стратегии, рассматривая водные ресурсы, прежде всего, с позиций обеспечения здоровья и благополучия граждан Казахстана, предусматривает осуществление комплексных мер, направленных на сохранение и рациональное использование водных ресурсов. Впервые на системной основе в такую Национальную программу введены политические, экономические, социальные, экологические компоненты использования водных ресурсов, их взаимосвязи в сохранении и развитии водно-ресурсного потенциала страны.

В настоящее время исключительно важное значение в решении вопросов водоснабжения приобретает межгосударственное сотрудничество по совместному использованию трансграничных рек, бассейнов Аральского и Каспийского морей. Успешно работает Межгосударственная координационная водохозяйственная комиссия государств Центральной Азии и Казахстанско-Российская комиссия по проблемам регулирования использования и охраны водных ресурсов межгосударственных источников. Наше государство ориентируется главным образом на организационные и быстрореализуемые меры по устойчивому развитию, которые необходимо осуществить для решения проблем, связанных с водой.

Поскольку спрос на воду возрастает в соответствии с увеличивающимися потребностями, требуется осуществление целенаправленной политики в области регулирования использования водных ресурсов, интегрированной с различными аспектами водообеспечения населения, отраслей экономики и природных комплексов. Необходимость этого обусловлена тем, что использование водных ресурсов, как правило, связано с множеством противоречий, возникающих на межотраслевом, территориальном и межгосударственном уровнях.

Водные ресурсы, проблемы устойчивого экономического развития и водное законодательство Республики Казахстан

Республика Казахстан, располагаясь в глубине Евразийского материка имеет территорию в 2,72 млн. км², граничит на севере с Россией, на юге с Кыргызстаном, Туркменистаном и Узбекистаном, на востоке с Китаем. Наибольшая протяженность с севера на юг — 2000 км, с запада на восток — 3000 км, общая протяженность границ более 15 тыс. км. В административно-территориальном отношении она представлена 14 областями со столицей г. Астана. Численность населения 16 млн. чел., из них 48% проживает в сельской местности.

Существующая водообеспеченность является сдерживающим фактором освоения богатых минерально-сырьевых, топливно-энергетических и земельных ресурсов. Известно, что в Казахстане сосредоточены значительные запасы нефти, газа, угля, фосфоритов, железных руд и цветных металлов. Здесь находятся большие площади пашен и пастбищ, пригодных для хозяйственного освоения.

Устойчивое развитие экономики определяется наличием и состоянием водных ресурсов. Оценка условий развития производства в том или ином районе начи-

нается, прежде всего, с оценки водных ресурсов, которые по своему значению приближаются к топливно-энергетическим, составляющим, как известно, основу базовых отраслей экономики.

Привлечение дополнительных водных ресурсов путем переброски из других районов дело довольно отдаленного будущего, поэтому удовлетворение потребностей населения, развивающихся отраслей экономики в воде будет решаться только за счет экономного использования располагаемых водных ресурсов. Это обстоятельство требует проведения значительной работы по рационализации использования вод, осуществления долговременных программ по их экономии, освоения водосберегающих технологий, всемерного сокращения затрат воды на единицу продукции, внедрения прогрессивных норм расходования воды.

Правовой основой осуществления водохозяйственной политики являются Водный кодекс Республики Казахстан, а также соответствующие этому Закону правительственные акты, регулирующие вопросы водного хозяйства и управления водными ресурсами. Многоцелевой характер использования водных ресурсов делает необходимым установление приоритетов водопользования. Первоочередным является удовлетворение потребности населения в питьевой воде, резервирование в этих целях запасов подземных вод. Предусматриваются нормативная надежность водообеспечения других отраслей экономики и ограничения на использование воды в маловодные годы.

Ведение водного хозяйства, использование водных ресурсов в стране до недавнего времени определялось хозяйственно-экономическими интересами без учета социальных и экологических последствий экстенсивного водопользования.

Существовавшая организационная структура управления водным хозяйством практически не решала проблем сохранения водных источников, рационального использования и воспроизводства водных ресурсов, что вело к ускорению их истощения, обострению экологической обстановки. Многоведомственность в решении задач управления водными ресурсами и водообеспечения, охраны вод не обеспечивала экономической ответственности за результаты использования вод. Покрытие расходов на водообеспечение путем прямого бюджетного финансирования или централизованного выделения капитальных вложений формировало представление о бесплатности водных ресурсов, в чем особенно заинтересованы крупные потребители, искажало экономическую значимость этого ресурса.

Само управление водными ресурсами в такой форме не учитывало специфических особенностей водных ресурсов, к которым следует отнести пространственное взаимовлияние, отсутствие локальных границ, изменчивость стока во времени. Их игнорирование ведет к тому, что во всех речных бассейнах водопользователями, расположенными в верховьях, ущемляются интересы низовий. Вода к ним поступает в ограниченном объеме и, как правило, плохого качества.

Особая роль водных ресурсов в экономике страны, их специфичность и крайняя ограниченность обусловили необходимость осуществления структурного реформирования водохозяйственного сектора экономики, направленного на обеспечение интегрированного подхода к управлению водными ресурсами, решение экологических проблем. Для реализации этих задач создается адекватная структура водного хозяйства, соответствующая каждому уровню управления.

Единство и взаимозависимость водных ресурсов и направления водохозяйственной деятельности в пределах каждого бассейна реки (водоема) в совокупности с гидротехническими сооружениями образуют интегрированную водохозяйственную систему бассейна рек (водоема).

В условиях водохозяйственной системы работа большинства гидротехнических сооружений, в том числе по регулированию речного стока и территориальному перераспределению водных ресурсов определяется общими правилами использования водных ресурсов в данном бассейне, независимо от месторасположения конкретных водохозяйственных объектов, водопотребителей и водопользователей. Прежде всего, это относится к водохранилищам и внутри- и межбассейновым переброскам речного стока, осуществляющим взаимодополняющее его регулирование в бассейне реки.

Отдельно взятые в бассейне реки - водохранилища и гидроузлы по регулированию стока, подчиняются диспетчерским графикам работы, рассчитанным исходя из решения задачи в пределах всего бассейна.

Водохозяйственные системы бассейнов рек любого порядка обладают определенной автономностью в проведении своей внутрибассейновой политики, но все они по отношению к водохозяйственной системе большого порядка являются ее подсистемами, своего рода укрупненными технологическими элементами, взаимозависимыми между собой.

Поэтому в качестве основного технологического звена должны приниматься водохозяйственные системы бассейнов крупных рек, на базе которых создаются бассейновые водохозяйственные объединения — органы управления речными бассейнами.

Водохозяйственные системы бассейнов небольших рек присоединяются к бассейновым водохозяйственным объединениям крупных рек.

Комитет по водным ресурсам, как национальный орган, осуществляет управление водными ресурсами на бассейновой основе и их регулирование в интересах всех отраслей с учетом экологических требований.

Осуществляемая организационно - структурная реорганизация системы водного хозяйства направлена на четкое разделение ответственности на национальном и местных уровнях и вместе с тем на интегрированное управление водными ресурсами. При этом основным принципом является создание условий для проведения общенациональной политики в воспроизводстве и рациональном использовании водных ресурсов. Водохозяйственное и мелиоративное строительство признано целесообразным выполнять на подрядной основе, организационными формами которого могут быть, например, концерны, ассоциации и т.д. Такой порядок и разграничение хозяйственных функций существующих структур управления водным хозяйством и мелиорацией позволит в полном объеме и с достаточной эффективностью решать вопросы обеспечения населения и народного хозяйства водой, поддержания водных источников в нормальном состоянии, предотвращения их от истощения и загрязнения.

Бассейны рек рассматриваются в качестве основы построения органов государственного управления водными ресурсами. Этот принцип исходит из единства этих ресурсов и многостороннего характера их использования: экономического, экологического, культурно-оздоровительного. В отличие от земли, ее недр и лесов, воды, как правило, не поддаются локальному формированию и использованию. Поскольку многие речные бассейны охватывают территории нескольких областей и районов, решение тех или иных вопросов водопользования в преде-

лах одного и того же бассейна не может решаться, исходя только из местных условий и интересов. Бассейновый принцип управления водными ресурсами позволяет обеспечить их рациональное регулирование и распределение между потребителями, устранить возникающие противоречия на межотраслевом уровне.

В республике созданы восемь бассейновых водохозяйственных объединений: Балхаш-Алакольское, Урало-Каспийское, Шу-Таласское, Арало-Сырдарьинское, Нура-Сарысуское, Тобол-Тургайское, Иртышское и Ишимское, охватывающих зоной деятельности основные речные бассейны. В задачи этих объединений входит управление использованием водных ресурсов в бассейне, включая распределение их между водопользователями, разработка планов заборов и подачи воды, выдача разрешений на специальное водопользование, когда забор воды осуществляется с применением гидротехнических сооружений, определение лимитов водопотребления и режимов работы водохранилищ, оперативный контроль за их соблюдением, составление оперативных водохозяйственных планов по бассейну, организация государственного учета использования вод.

Техническая эксплуатация гидроузлов, головных водозаборных сооружений, магистральных каналов, насосных станций, групповых водопроводов, т.е. тех сооружений, посредством которых осуществляется выполнение задач по обеспечению потребителей водой, возлагается на государственные предприятия по водному хозяйству. Разграничение функций управления водными ресурсами и механизма их регулирования использования позволяет учитывать интересы водопользователей как в пределах всего бассейна, так и на определенной территории, принимать действенные меры по охране вод бассейна от их истощения.

Рассмотренные основные принципы и положения формирования системы управления водным хозяйством базируются на кооперативных принципах управления водными ресурсами фонда и реализуются через бассейново-территориальные структуры органов водного хозяйства.

На национальном уровне решение главных задач сосредотачивается на следующих направлениях: проведение научно-технической и инвестиционной политики, обеспечивающей рациональное использование водных ресурсов, сохранение водного фонда, обеспечение потребностей народного хозяйства и населения в воде, решение региональных и межотраслевых проблем водообеспечения, охраны водоемов и малых рек, эффективное решение международных, межотраслевых и межобластных задач использования и охраны водных ресурсов.

Первичным звеном системы ведения водного хозяйства являются территориальные предприятия по водному хозяйству. Именно на этом уровне решаются территориальные проблемы по водообеспечению населения и отраслей экономики, содержанию и эксплуатации гидротехнических сооружений. Поэтому оно входит в структуру местной исполнительной власти, а с другой стороны - в структуру Комитета по водным ресурсам, тем самым имея двойное подчинение.

Бассейновый орган управления отражает интересы государства во всех водных отношениях, являясь представительным государственным органом управления водными ресурсами бассейна и его охраны, осуществляя исключительно контрольно-регулирующие функции. На него возлагается разработка бассейновых водохозяйственных программ, обеспечение защиты государственных интересов на трансграничных водных источниках. На бассейновом уровне представляется важным более широко представлять интересы общественности, привлекать на-

селение к осуществлению доступных проектов и программ улучшения санитарии, сохранения естественных водотоков и водоемов, создания устойчивых систем водоснабжения.

В условиях формирования рыночных отношений и соответствующих им организационно-хозяйственных структур, принятая система управления обеспечивает охрану и воспроизводство водных ресурсов, оптимальные условия водопользования, сохранение экологической устойчивости окружающей среды в пределах конкретного речного бассейна и территории.

Данные обстоятельства, а также развитие рыночной экономики, глубокие преобразования в социальной сфере, изменение общественного отношения к экологической ситуации, а также десятилетний опыт водных отношений в новых условиях, вызвали необходимость существенной корректировки водного законодательства и на его основе, восстановление водохозяйственной инфраструктуры и совершенствования системы управления водными ресурсами.

Со времени принятия Водного кодекса 1993 года были приняты базовые законодательные акты, регулирующие экономические, экологические, правовые и социальные отношения в стране, такие как Гражданский Кодекс, Кодекс Республики Казахстан «Об административных правонарушениях», Налоговый кодекс, Законы Республики Казахстан «Об охране окружающей среды» и многие другие.

С учетом вышесказанного была разработана новая редакция Водного кодекса. Разработчиками анализировались водные законодательства и другие правовые акты ряда государств: Кыргызстана, Таджикистана, Узбекистана, России, Франции, а также учитывались международные нормы водного права.

Важность Водного кодекса принятого Парламентом Республики Казахстан и подписанного Главой государства **9 июля 2003 года** очевидна. Его принятие даст возможность устранить имеющиеся противоречия между реальной ситуацией, сложившейся сегодня в водном хозяйстве страны и ныне действующей, но уже устаревшей законодательной базой в этой сфере.

В то же время, в новом Водном кодексе сохранены основополагающие принципы прежнего кодекса. Прежде всего, следует отметить, что водный фонд, т. е. все водные объекты и воды, находящиеся в них, как это указано в Конституции страны, отнесены к исключительной собственности государства. Это: реки; приравненные к ним каналы; озера; ледники; подземные воды; территориальные воды Каспийского и Аральского морей.

В Кодексе также сохранен бассейновый принцип управления водным фондом. Но, при этом, усилены права и полномочия бассейновых водохозяйственных управлений. В целях улучшения управления за рациональным использованием и охраной водного фонда введены такие нормы как: бассейновые соглашения о восстановлении и охране водных объектов и Бассейновый совет в рамках бассейнового соглашения. Бассейновые соглашения о восстановлении и охране водных объектов заключаются между бассейновыми управлениями, местными исполнительными органами и другими субъектами, расположенными в пределах бассейна водного объекта, в целях объединения и координации их деятельности, а также реализации мероприятий по восстановлению и охране водных объектов.

Важным новшеством, влияющим на деятельность Комитета является то, что в Кодексе произведено разделение государственных функций от хозяйственных. Осуществление контрольно-надзорных функций будет входить в прерогативу

уполномоченного государственного органа в области использования и охраны водного фонда и его бассейновых управлений. В связи с этим в Кодексе статьей 40 четко указаны функции Бассейновых водохозяйственных управлений (БВУ).

В Кодексе заложена норма, в соответствии с которой все водохозяйственные объекты подразделяются на государственную и частную собственность. В свою очередь государственная собственность будет состоять из республиканской и коммунальной собственности.

К республиканской собственности относятся межгосударственные, трансграничные, межбассейновые, межобластные водохозяйственные объекты, а также водохозяйственные объекты, имеющие стратегическое значение. Содержание этих объектов будет осуществляться в основном за счет средств республиканского бюджета.

К коммунальной собственности относятся межрайонные, межхозяйственные водохозяйственные объекты, водопроводные сети городов, сел и другие водохозяйственные объекты. Содержание этих объектов будет осуществляться коммунальными водохозяйственными организациями за счет дохода, полученного от хозяйственной деятельности по подаче воды водопользователям, а также за счет средств местных бюджетов.

Все остальные водохозяйственные объекты – это бывшие внутрихозяйственные каналы и сооружения относятся к негосударственной, т.е. частной собственности. Содержание этих объектов будет осуществляться за счет средств их хозяев.

В целях усовершенствования управления гидромелиоративными системами на межхозяйственном уровне в этом году принят Закон Республики Казахстан «О сельском потребительском кооперативе водопользователей».

В связи с этим вводится новое понятие «гидромелиоративный кондоминиум». Это особая форма собственности, когда водохозяйственный объект находится в общедолевой собственности, а подвешенные к нему орошаемые земли находятся в частной собственности или во временном пользовании отдельных лиц в соответствии с земельным законодательством.

Кодекс предусматривает меры по государственной поддержке системы водного хозяйства. В частности статьей 135 предусматривается субсидирование стоимости услуг по доставке поливной воды сельскохозяйственным товаропроизводителям, а также субсидирование услуг по подаче питьевой воды из особо важных групповых систем водоснабжения, являющихся безальтернативными источниками питьевого водоснабжения.

Статьей 135 Кодекса также предусмотрено финансирование затрат по эксплуатации трансграничных водохозяйственных сооружений и сооружений республиканского значения, не связанных с подачей воды.

Наряду с вышеуказанными основными моментами, Кодекс предусматривает усиление нормативной базы водного хозяйства, ужесточение государственного контроля за процессом водопользования.

В частности, предлагается лицензировать деятельность тех, кто изымает воду непосредственно из водного источника на правах специального водопользования.

Лицензирование и специальное разрешение не распространяется на изъятие подземных вод для хозяйственно-питьевых и производственно-технических целей из шахтных колодцев и одиночных скважин глубиной до 20 метров, с объе-

мами изъятия до 50 кубических метров в сутки, т. е. данные объекты предоставляется на правах общего водопользования. Кроме того, использование подземных вод для хозяйственно-питьевых и производственных целей с объемами изъятия до 2000 кубических метров в сутки выводится из контрактных условий недропользования, и будет осуществляться на основании разрешений на правах специального водопользования, что намного упростит получение прав водопользования на подземные водные объекты.

В кодексе осуществлена экологизация водного права: обоснованы приоритеты экологических требований в области использования и охраны водного фонда, определены водные объекты особого государственного значения, оказывающие доминирующее влияние на окружающую среду.

Кроме того, кодексом предусматривается научное сопровождение и инновационно-информационное обеспечение в области использования и охраны водного фонда, а также расширен и приведен в соответствие с международным водным правом раздел проекта, посвященный международному сотрудничеству в области водных отношений и использования трансграничных вод.

И, наконец, водным законодательством определены основные направления, принципы и механизмы международного сотрудничества в области использования и охраны трансграничных вод, что позволит нам решить данный вопрос цивилизованными методами в рамках международного водного права.

Таким образом, принятый новый Водный кодекс Республики Казахстан, расширяет рамки деятельности Комитета, ставит перед ним новые задачи. Следовательно, Комитету предстоит пересмотреть в ближайшее время свою организационную структуру, свое Положение с тем, чтобы эффективно решать поставленные перед ним задачи. Прежде всего, это касается вопросов питьевого водоснабжения населения, планирования, водосбережения и рационального использования вод, осуществления государственного контроля и охраны водных ресурсов, а также усиления межгосударственной координации совместного использования водных ресурсов трансграничных водотоков с сопредельными государствами.

Во исполнение директивы Всемирного саммита по устойчивому развитию в Йоханнесбурге Казахстан приступил к разработке Плана по интегрированному управлению водными ресурсами и Водосбережения (ИУВР). В этой работе нам оказывает спонсорскую поддержку Правительство Норвегии и ПРООН-Казахстан. В настоящее время идет процесс создания бассейновых советов Балхаш-Алакольского и Нура-Сарысуского бассейнов, разработка Национального плана ИУВР и предложений по достижению Целей развития тысячелетия.

В качестве одного из значимых достижений также следует отметить повышение роли широкой общественности в решении водно-экологических проблем. Активизация гражданского общества в Казахстане началась с ратификацией Орхусской конвенции о доступе к информации, участием общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию в вопросах, касающихся окружающей среды. Появилось около 150 экологических неправительственных организаций, деятельность которых связана с решением водных проблем. Они занимаются и водными экосистемами, и просвещением общественности, и взаимодействуют с правительственными организациями по вопросам управления и регулирования использования водных ресурсов и т. д., то есть становятся реальной силой, которая может повлиять на регулирование водных отношений на уровне территорий, бассейнов рек и регионов.

Основная задача гражданского общества заключается в том, чтобы обратить внимание государственных органов и лиц, принимающих решения, к проблемам рационального использования и охраны водных ресурсов. Кроме того, общественные организации незаменимы в экологическом воспитании граждан общества и подрастающего поколения. Только они могут прийти к каждому человеку, реально помочь им овладеть навыками бережного отношения к воде и окружающей среде, а также рационально использовать природные ресурсы.

В настоящее время эта работа в Казахстане заметно оживилась и стала охватывать широкий спектр вопросов – от вовлечения НПО, движений и партии с различными базовыми платформами в процесс улучшения экологической ситуации в регионах республики, до расширения полномочий Ассоциаций водопользователей, Бассейновых советов и других общественных образований. Неправительственные организации систематически проводят семинары и конференции, выступают в СМИ и организуют общественные слушания, практические акции по озеленению территорий, расчистке водоохраных зон и полос и т. д.

В последнее время все больше НПО, деятельность которых связана с решением водно-экологических проблем, появляются в сельских местностях. Более всего таких НПО имеются в зонах Каспийского и Аральского морей, Алтая Западного Тянь-Шаня. Много экологических НПО в Кызылординской области. В последние годы с созданием Регионального экологического центра Центральной Азии (РЭЦ ЦА) достигнуты определенные успехи в создании условий для объединения усилий НПО стран региона в улучшении экологического состояния бассейна Аральского моря.

Представители НПО Казахстана входят в состав Глобального водного партнерства Центральной Азии и Кавказа (GWP SACENA) и принимают активное участие в программах по вовлечению общественности в процесс интегрированного управления водными ресурсами

Участие Казахстана практически во всех глобальных мероприятиях по водным ресурсам, признание основных международных конвенций, касающихся водных ресурсов, которые, по сути, относятся к международному водному праву, говорит о том, что в республике полностью признается право НПО как равноправного участника управления водными ресурсами на всех уровнях и партнера по реализации соответствующих проектов. Это закреплено также в новом водном законодательстве Республики Казахстан.

Пунктом 3 статьи 63 Водного кодекса Республики Казахстан предусмотрено, что общественные объединения по своей инициативе могут даже проводить общественный контроль в области использования и охраны водного фонда. При этом порядок проведения общественного контроля определяется общественными объединениями в соответствии с их уставами по согласованию с уполномоченными государственными органами, осуществляющими государственный контроль в области использования и охраны водного фонда.

Одной из форм активизации участия общественности в управлении водными ресурсами является создание и расширение сети ассоциаций водопользователей. С этой целью в Казахстане в апреле текущего года принят Закон «О сельском потребительском кооперативе водопользователей», под которым признается добровольное объединение граждан и (или) юридических лиц для совместной эксплуатации и совместного управления системами водопользования для нужд сельского хозяйства. Кооператив водопользователей осуществляет планирование графиков подачи и распределения воды в пределах установленного лимита водопотребления, ведет учет и отчетность по использованию воды,

осуществляет эксплуатацию и реконструкцию системы водопользования и ее элементов, ведет строительные, ремонтные, очистные и другие работы системы водопользования и ее элементов и т.д. По существу, ассоциации водопользователей реально принимают участие в процессе управления водными ресурсами.

Таким образом, в настоящее время в Казахстане имеются законодательные основы и все объективные предпосылки для дальнейшей активизации участия общественности в процессе использования и охраны водных ресурсов. В других странах Центральной Азии также создаются и совершенствуются условия, в том числе законодательная база, по вовлечению населения и юридических лиц в решение насущных проблем в области водных отношений.

Вместе с тем, несмотря на расширение участия НПО при рассмотрении водных проблем, можно привести лишь очень ограниченное количество примеров, когда мнение общественности получило отражение в окончательном тексте важных государственных документов, имеющих отношение к вопросам охраны окружающей среды. Участие общественности в процессе принятия решений, доступ к экологической информации, возможность обращаться за защитой своих прав на здоровую окружающую среду к органам правосудия – обязательные компоненты любого правового государства. Для общественности Казахстана крайне важно чувствовать себя полноправным членом мирового сообщества, в котором уважают мнение и конституционные права граждан.

Кооперативное управление водным режимом рек, межгосударственное сотрудничество на трансграничных водотоках

Использование вод различными отраслями-водопотребителями в пределах речного водостока всегда носит противоречивый характер, что требует учета при регулировании его режима и управлении расположенными на нем водохозяйственными сооружениями. Так, зимой требуется повышенная сработка водохранилищ из-за увеличения потребления электроэнергии, в то же время необходимо накопление воды для нужд орошения. Летом сокращается расходование воды на энергетические цели, но возрастает потребление воды для сельского хозяйства, необходимо поддерживать уровень воды для водного транспорта, рыбоводства и т.д. К водопользователям, оказывающим такую серьезную трансформацию режима речного стока, относятся гидроэнергетические предприятия. Режим их работы в обязательном порядке должен учитывать требования и интересы водопотребителей, расположенных на одной реке (сельское хозяйство, коммунально-бытовое хозяйство, водный транспорт, рыбное хозяйство, охрана природы).

Для комплексного решения этой задачи с учетом потребностей всех водопотребителей, включая гидроэнергетические предприятия, по их заявкам органы управления водными ресурсами, бассейновые водохозяйственные объединения разрабатывают на каждый год (осенне-зимний, весенне-летний период) режимы работы регулирующих сооружений на том или ином речном водотоке. На этом основании, например, гидроэнергетическому предприятию устанавливается режим сработки и наполнения водохранилища, но в зависимости от конкретной водохозяйственной обстановки этот режим по согласованию с органом управления водными ресурсами корректируется. Гидроэнергетические предприятия, являясь одним из водопользователей, должны соблюдать установленный режим наполнения и сработки водохранилищ, пусков из них и колебаний уровня воды в верхнем и нижнем бьефах. Такой порядок позволяет избе-

гать конфликтных ситуаций с другими отраслями-водопотребителями и обеспечить комплексный подход к использованию водных ресурсов.

На трансграничных реках вопросы регулирования водного режима имеют характер межгосударственных отношений. По реке Иртыш, например, следует обеспечить такой водный режим, который должен удовлетворять интересы не только водопользователей Казахстана, включая весенний залив речной поймы, как природного комплекса, но и Россию. Причем в России из этой реки осуществляют водозабор крупные промышленные города, населенные пункты. На этой реке развит водный транспорт, и любое нарушение установленного режима ведет к обострению межгосударственных отношений.

Водный режим реки Сырдарья в основном определяется работой Токтогульской ГЭС (Кыргызстан), а также Андижанским (Узбекистан) и Кайраккумским (Таджикистан), Шардаринским (Казахстан) водохранилищами.

Водные ресурсы трансграничных рек распределены между сопредельными государствами, и каждая сторона должна строго соблюдать установленные условия вододеления. Уполномоченным органом государств в соблюдении этого порядка выступают органы водного хозяйства. Имеются определенные международные обязательства по сохранению Аральского моря и поддержанию для этого необходимого речного стока по рекам Амударья и Сырдарья

Все вопросы, связанные с регулированием водного режима рек, решаются по согласованию с водопотребителями, что дает возможность принимать оптимальные варианты, обеспечивающие сбалансированность интересов всех отраслей-водопотребителей.

Для регулирования вопросов водных отношений в бассейнах рек Сырдарья и Амударья в феврале 1992 года подписано Соглашение между Республикой Казахстан, Республикой Кыргызстан, Республикой Узбекистан, Республикой Таджикистан и Туркменистаном о сотрудничестве в сфере совместного управления использования и охраной водных ресурсов межгосударственных источников.

В рамках Международной конференции ООН по устойчивому развитию государств бассейна Аральского моря, проходившей 20 сентября 1995 года в Нукусе Главами государств ЦА была подписана «Нукуская декларация государств Центральной Азии и международных организаций по проблеме устойчивого развития бассейна Аральского моря». В ней Главы центральноазиатских государств подтвердили, что признают ранее подписанные и действующие соглашения, договора и другие нормативные акты, регулирующие взаимоотношения между ними по водным ресурсам в бассейне Арала и принимают их к неуклонному исполнению. Декларация также содержит обращение к международному сообществу, к правительствам государств и народам всего мира с призывом помочь в решении проблем устойчивого развития и оздоровления экологической ситуации в регионе.

Таким образом, была заложена основа для взаимосогласованного и бесконфликтного решения проблем совместного управления и использования водных ресурсов бассейна Аральского моря.

Опираясь на общие региональные межгосударственные соглашения и нормативные акты, государства региона в дальнейшем начали решать межгосударственные водные отношения по бассейнам рек стратегического и оперативного характера на двухсторонней и многосторонней основе.

17 марта 1998 года первыми руководителями правительств Казахстана, Кыргызстана и Узбекистана было подписано Соглашение об использовании водно-энергетических ресурсов бассейна реки Сырдарьи. Позднее к нему присоединился и Таджикистан. В этом соглашении заложены основные принципы компенсационных взаимопоставок топлива и энергии между государствами бассейна. Вместе с тем оно не содержит ответственности и обязательств государств за взаимопоставки в годы различной водообеспеченности. В нем нет статей, где были бы оговорены, какие именно государственные органы сторон ответственны за выполнение обязательств, не определены источники финансирования.

В целях дальнейшего развития межгосударственных водных отношений государства ЦАЭС подписали соглашение о сотрудничестве в области гидрометеорологии, а также региональное соглашение о параллельной работе энергетических систем государств Центральной Азии.

Основные принципы, заложенные в подписанных соглашениях, не противоречат международному водному праву и мировой практике. В то же время нельзя не отметить, что разновекторные интересы государств бассейна в сфере использования водных и энергетических интересов, до сего времени не позволили в полном объеме реализовать заложенные в этих соглашениях обязательства сторон. При этом больше всего негативных последствий достаются Казахстану, как государству нижнего течения.

Казахстан заинтересован в гарантированных поставках водных ресурсов в вегетационный период и безопасном режиме работы Нарын-Сырдарьинского каскада в межвегетационный период. Обеспечение обоих вышеназванных аспектов возможно только при согласованном всеми странами бассейна р. Сырдарьи режиме работы водохранилищ Нарын-Сырдарьинского каскада. Однако в последние два года «срывается» заключение многосторонних межправительственных Соглашений

В последние годы Центрально-Азиатские государства перешли от практики заключения межправительственных соглашений к подписанию межправительственных протоколов, что объясняется более упрощенной и поэтому более оперативной процедурой их принятия.

В этих условиях решением проблем рационального использования водно-энергетических ресурсов региона на взаимоприемлемых для всех сторон условиях, учитывающим экономические интересы гидроэнергетиков с интересами всех нижерасположенных по реке водопотребителей, могло бы стать создание Международного водно-энергетического консорциума.

Учитывая наличие значительного количества трансграничных водотоков, протекающих как по территории Российской Федерации, так и по Республике Казахстан, в августе 1992 года подписано межгосударственное Соглашение между Республикой Казахстан и Российской Федерацией о совместном использовании и охране трансграничных водных объектов. Соглашение регулирует отношения в области охраны и использования трансграничных водных объектов. На основе этого Соглашения создана Казахстано-Российская комиссия, которая дважды в год, поочередно, проводит заседания, на которых утверждаются графики работ водохранилищ совместного пользования, распределяются лимиты водозаборов, разрабатываются мероприятия по ремонту и эксплуатации водохозяйственных объектов совместного пользования.

На трансграничных водотоках, согласно действующим соглашениям и договоренностям, сопредельные страны придерживаются следующих принципов:

- обеспечивается гарантированное водообеспечение с расчетным объемом потребления на расчетном уровне, прежде всего, объектов коммунального водоснабжения, затем промышленности, теплоэнергетики и рыбного хозяйства. Снабжение населения и объектов жизнеобеспечения качественной водой является приоритетным при распределении водных ресурсов трансграничных водотоков;
- при всей сложности водной проблемы ни одна сторона не должна наносить другой какого-либо ущерба;
- все стороны обладают одинаковыми правами на пользование водными ресурсами и более выгодные природно-гидрологические условия в верхнем течении трансграничных водотоков и не должны быть инструментом для получения политических и экономических выгод;
- ранее принятые соглашения и обязательства, регулирующие совместное использование трансграничных водных ресурсов, признаны действующими, поэтому существующие условия водodelения, имея такую правовую основу, не должны пересматриваться и строго соблюдаться.

Присоединение стран Центральной Азии к Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков от 17 марта 1992 года

В современных условиях вопрос совместного использования трансграничных водотоков и эффективной охраны водных ресурсов для государств Центральной Азии является одним из основных проблемных моментов. На основе анализа сложившейся ситуации в Центральной Азии можно констатировать, что на сегодняшний день сохраняется тенденция ухудшения состояния окружающей среды вследствие не только экономической деятельности (нерациональное использование и загрязнение водных ресурсов региона), но и отсутствия достаточного внимания к этой проблеме со стороны управленческих структур стран региона.

Необходимо учитывать, что ЦА представляет собой единый природный комплекс, включающий в себя ряд экологических зон, расположенных на территориях различных государств (экосистемы горного Тянь-Шаня, Каспия, Аральского бассейна и т). Последствия ухудшения состояния окружающей среды оказывают влияние независимо от государственных границ и их дальнейшее усугубление, несомненно, скажется на всем регионе. В этой связи совместная выработка центральноазиатскими странами критериев устойчивого управления водными ресурсами приобретает крайне актуальное значение.

Содействовать этому призвана существующая международная правовая и институциональная база по управлению водными ресурсами. На ее основе в современных условиях происходит развитие системы рационального использования трансграничных водотоков многих государств, объединенных трансграничными водными системами.

В настоящее время в управленческих структурах Казахстана присутствует понимание важности формирования системы интегрированного межгосударственного механизма управления водными ресурсами на базе международного права. Однако, к сожалению, не все представители региональных водных структур, правительств и ведомств других стран Центральной Азии до конца понимают необходимость такой системы взаимодействия и, в частности, присоединения стран ЦА к Хельсинской Конвенции.

Необходимость интегрированной системы взаимодействия должна исходить из понимания того, что в условиях замкнутых водных бассейнов любые крупномасштабные воздействия на воду и землю одной страной в обязательном порядке отразятся на всех остальных водо- и землепользователях. Это требует обеспечения от всех участников водохозяйственного комплекса стран - министерств сельского и водного хозяйства, энергетики, природопользования, равно как и региональных организаций, выработки общей выверенной позиции, касающейся совместного управления водными ресурсами региона. Согласованные на международном уровне условия, правила охраны и использования трансграничных водотоков позволят партнерам выработать доверительное отношение друг к другу, способствуя осуществлению совместных мероприятий.

В настоящее время в республике осуществляется определенное совершенствование существующей системы управления водными ресурсами. Принят ряд законодательных актов, включая новый Водный кодекс, осуществляются международные проекты по передаче опыта интегрированного управления водными ресурсами (ИУВР) как на бассейновом, так на национальном уровнях. Создано Водное партнерство Казахстана, которое способствует распространению информации и знаний в отношении ИУВР.

В то же время, управление водными ресурсами осуществляется все еще не на интегрированной основе. Существующие системы нормирования и мониторинга качества воды, по оценкам экспертов, неадекватны. В Казахстане запаздывает присоединение и выполнение обязательств Конвенций ЕЭК ООН.

В данном контексте важным шагом является выполнение Казахстаном обязательств как участника Хельсинской Конвенции и присоединение к ее Протоколу по Воде и Здоровью, а также к Протоколу по гражданской ответственности. В настоящее время этот вопрос еще не получил должного решения так как требует координации выше уровня Комитета по водным ресурсам (КВР), возможно на уровне Национального совета по Устойчивому развитию.

Кроме того, необходимо способствовать активному участию, как Казахстана, так и других стран ЦА, во всех международных программах и проектах, связанных с мониторингом и оценкой водных ресурсов:

- Водная инициатива Европейского Союза «Стратегическое партнерство по водным ресурсам в целях устойчивого развития» для государств ВЕКЦА;
- Глобальная система мониторинга окружающей среды (ГСМОС/Вода), ЮНЕП;
- Международная гидрологическая программа (ИНР -VI), ЮНЕСКО;
- Международный центр по оценке состояния вод (МЦОВ);
- Центр сотрудничества с ВОЗ по методам использования водных ресурсов, содействующих здоровью, и по распространению информации о рисках (Германия).

Кроме того, внимание также должно быть обращено на пилотные проекты рассматриваемой Конвенции по внедрению соответствующих руководств, разработанных для ее практической реализации.

В целом, межгосударственное использование водных ресурсов в Центральной Азии должно основываться на общепринятых в международной практике конвенциях или рамочных соглашениях, поскольку они, как правило, имеют все-

объемлющий характер, фиксируя общие для всех государств-участников обязательства, но при этом не ограничивают договаривающиеся стороны перечислением запрещенных действий. Именно на базе таких конвенций, как «Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер, от 1992 г.», «Конвенция о праве несудоходных видов использования международных водотоков от 1997г», должен развиваться процесс регулирования межгосударственных отношений в области совместного использования водных ресурсов в регионе. Эти нормы межгосударственного права устанавливают общие принципы поведения государства в совместном использовании трансграничных вод и имеют важное значение для обеспечения равных законных прав государств-водопользователей.

Казахстан является единственной из стран Центральной Азии, присоединившейся к Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков, которую ратифицировал (Закон Республики Казахстан №94-ІІ от 23.10.2000 г.). Признание остальными государствами Центральной Азии этой конвенции следует рассматривать одним из важных этапов в системе межгосударственных отношений, регулирующих совместное использование водных ресурсов. В дальнейшем это позволит выработать единый подход к субъектам международного права или участникам договорного процесса стран Центральной Азии.

То, что остальные государства Центральной Азии не присоединились к «Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер» никоим образом не должно отражаться на характере межгосударственных отношений в области водных ресурсов и на многосторонних (двусторонних) межправительственных соглашениях о совместном использовании водных ресурсов. Но было бы юридически обоснованным, если бы все стороны руководствовались общими нормами международного права в области совместного использования и охраны водных ресурсов.

Заключение

В экономике страны происходят структурные преобразования, меняется форма собственности на землю и средства производства, во многих случаях приводящие к изменению баланса расходования воды и соответственно, перераспределению инвестиций по отраслям экономики. При этом высокая стоимость энергоносителей, препятствующая получению максимальных выгод от доступных водных ресурсов, ведет к снижению инвестиционной активности в водном секторе экономики.

С учетом этих обстоятельств, стратегической целью национальной политики по водным ресурсам является осуществление долгосрочных мер комплексного характера, направленных на устранение негативных последствий ограниченности водных ресурсов и создание условий для экономического роста, решения социальных и экологических проблем, урегулирование межгосударственных водных отношений. При этом следует исходить из понимания того, что вода — это ресурс, имеющий экономическую ценность и определяющий устойчивость развития страны, и что вопросы качества воды, как на внутренних, так и трансграничных реках, нельзя рассматривать от количества воды.

Таким образом, главными принципами водохозяйственной политики следует считать бассейновый и централизованный (кооперативный) подход к управлению водными ресурсами, сокращение сброса загрязняющих веществ и объемов

отбора воды из природных водоисточников, экономическое регулирование водопользования на основе сбалансированной системы тарифов.

Сокращение отбора воды из природного водоисточника следует рассматривать важнейшим аспектом сохранения и восстановления экологической безопасности рек. За счет этого достигается огромный мультипликативный эффект во всех сферах экономики, связанный с использованием воды. Меньший объем забора ведет к минимизации затрат на строительство и эксплуатацию водохозяйственных объектов, сокращению сброса сточных вод и нагрузки на окружающую природную среду. Важно, что водный источник в этих условиях полностью сохраняет свое функциональное назначение, как главный компонент природной среды. Независимо от уровня и целей водохозяйственной политики они должны приводить к экономному использованию воды в результате снижения ее потребления, или предотвращения отрицательных воздействий на окружающую природную среду.

Весьма важным представляется участие населения в процессе подготовки принятия решения по водохозяйственным мероприятиям, связь водопользователей с администрацией, создание и усиление роли ассоциаций водопользователей, как инструмента реализации водохозяйственной политики на общественном и частном уровнях управления водными ресурсами.

Для удовлетворения потребностей в воде на перспективу необходимо, наряду с мерами по рациональному и экономному использованию водных ресурсов, расширение сотрудничества между странами, обладающими общими трансграничными водными ресурсами, и их присоединение к Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер.

Национальное водное право Кыргызской Республики и его увязка с международным водным правом. Приоритеты и проблемы. Направления совершенствования

Джайлообаев А.Ш.²

Введение

Обстановка, сложившаяся после провозглашения независимости бывшими республиками СССР имела адекватное воздействие на экономику. Переход от плановой экономики к рыночной в целом определял необходимость выработки новых положений государственной политики и социальной экономики, и вместе с тем соответствующей корректировки и разработки новых законодательных и нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в новых условиях.

Была проведена большая работа по преобразованию законодательной системы Кыргызстана от социалистической модели в систему, основанную на человеческой личности и частной собственности. При этом необходимо отметить, что реформа законодательной системы является одним из самых сложных аспектов перехода из-за противоречий между назначением закона в период социализма и его назначением в нынешний период. Вместо принятого ранее главенствующего положения интересов общества и руководящей роли партии, правовая законодательная система ставит права человека как главное в законодательном и законоприменительном процессах, гарантирует гражданам конкретные юридические права как человека и как гражданина.

Особенностью законодательной деятельности в Кыргызской Республике является то, что она проводится параллельно с преобразованием общественной системы управления. Это значит, что законодательство зачастую закрепляет уже сложившиеся отношения, но никак не предшествует им. Начиная с 1991 года законодательная деятельность набрала темп, который позволяет надеяться, что действующие и в настоящее время нормативные правовые акты бывшего СССР через определенное время будут заменены соответствующими актами Кыргызской Республики, регулируемыми соответствующие общественные отношения.

Закон в эпоху централизованного планирования был прежде всего средством государственного контроля. В условиях рыночной экономики его роль принципиально иная: закон определяет «правила игры», предоставляя гражданам права и инструменты для их осуществления. В правовом государстве законы равны для всех, их разработка и принятие – непростая задача и в самых благо-

² Департамент водного хозяйства МСВХ и ПП Кыргызской Республики

приятных условиях. Сложность ее тем более очевидна для Кыргызстана, как страны с переходной экономикой, где даже фундаментальные вопросы становятся предметом политических дебатов, ощущается политическое давление различных групп, опыт работы с механизмами рынка весьма ограничен, отсутствует практика разработки законов для переходной экономики.

В то же время, принятие недоработанных законов могло превратиться в препятствие на пути реформ.

Законы, принятые в период начала суверенитета, были разработаны с учетом вышеизложенного, заимствованы из законов других стран, с учетом специфики местных юридических традиций, являющихся в основном Российскими, сформированными под влиянием исторических и культурных особенностей.

Обретение Кыргызстаном полной государственной самостоятельности после развала Союза ССР потребовало в относительно короткие сроки пересмотра ранее действующих и выработки принципиально новых положений государственной политики и социальной экономики, а вместе с ними подготовки и принятия целой серии законодательных и нормативно-правовых актов как для регламентирования внутригосударственной деятельности во всех ее направлениях, так и на уровне суверенного взаимодействия и сотрудничества со странами ближнего и дальнего зарубежья, а так же межгосударственными организациями, советами и союзами.

На верхних уровнях государственной деятельности такие законодательные и нормативно-правовые акты были разработаны, в установленном порядке рассмотрены и утверждены. В частности, разработан и поэтапно осуществляется стратегический курс реформ политической, экономической и социальной сфер государственной деятельности, основополагающими критериями которого являются:

- внутри государства - широкая демократизация во всех направлениях государственной, общественной и хозяйственной деятельности, децентрализация и разгосударствление, сосуществование всех форм собственности на основные средства производства, развитие цивилизованных рыночных отношений;
- во взаимоотношениях между государствами - уважительное отношение, взаимовыгодное сотрудничество и справедливость, безукоризненное соблюдение международных конвенций, актов и договоров, ратифицированных Кыргызстаном в установленном порядке.

Концепция и стратегия общегосударственных реформ не были развернуты в отраслях, а все тактические действия нередко носили случайный характер со значительной потерей и средств и времени. Убедительным примером вышеуказанного служит непродуманная приватизация производственной части единой технологической службы эксплуатации ирригационных систем. К сожалению, при всей объективно действующей оправданности и социально-экономической результативности всего комплекса намеченных реформ, их реализация в отраслях системой недостаточно продуманных, нередко носящих стихийный характер, тактических решений и действий не приводили к ожидаемым результатам.

На отраслевом уровне деятельности, в частности, в системе водного хозяйства, и водопотребления, внутривнутриреспубликанских и межгосударственных водных отношений в законодательном порядке был утвержден и действовал до 2005 года Закон Кыргызской Республики «О воде», принятый 14 января 1994 г., с некото-

рыми изменениями и дополнениями, внесенными в 1995 г. Его главной особенностью является то, что он установил платность прав водопользования, а также услуг по водоподаче и за сбросы в водные объекты и водохозяйственные сооружения загрязняющих веществ, в пределах установленных лимитов. В настоящее время принят Водный кодекс Кыргызской Республики и проводится большая работа по реализации его положений. Предусматривается реформирование водного хозяйства, его управленческого аппарата и разработка и принятие целого ряда (до 29 наименований) нормативных правовых актов подзаконного характера.

Важность и сложность решения задачи совершенствования водных отношений обусловлены новизной, необычностью всей системы содержания, использования и охраны водных объектов, водных ресурсов и водохозяйственных сооружений государственной, отраслевой и частной собственности, как и всей системы экономических водных отношений в водопользовании, водопотреблении и на внутригосударственном и на межгосударственном уровне.

О необходимости ускорения процесса разработки, согласования и подготовки проектов межгосударственных соглашений о новых принципах (основных положениях) водопользования из трансграничных водных источников, Президенты государств ЦА указывали неоднократно, но реализация проводилась по различным причинам безуспешно.

Неудачные попытки выработки новых взаимоприемлемых для законодательного утверждения принципов межгосударственных водных отношений вынуждало Президентов ЦА государств пролонгировать ранее действовавшие положения о вододелинии, хотя каждое из государств - участников переговорного процесса считало их устаревшими по диаметрально противоположным мотивам.

Уполномоченные ведомства государств зоны формирования стока водных ресурсов считали и считают, что старые положения: о вододелинии ущемляли национальные интересы в угоду региональных, в результате чего к периоду государственного размежевания у них сложились в объемном и экономическом плане неравные стартовые условия. В новых положениях (принципах) межгосударственных отношений стартовые условия должны быть уравнены, а также должны предусматриваться компенсационные долевые платежи в зону формирования стока от вредного воздействия вод и затрат на водоохрану.

Уполномоченные ведомства государств зоны интенсивного использования стока считают наоборот - уменьшить ранее действующие объемные показатели вододелиния для верхней зоны в пользу Арала, и, кроме того, создать централизованную экстерриториальную систему управления водными ресурсами и соответствующими водохозяйственными сооружениями.

Указанные выше позиции трудно совместить и согласовать, - именно в этом задержка сроков выработки и законодательной ратификации новых положений.

Большинство трудностей при реализации современных водохозяйственных мероприятий для Кыргызской Республики связаны с последствиями затяжных экономических кризисов и радикальных государственных преобразований после обретения страной независимости, а также с адаптацией к рыночным условиям хозяйственной деятельности. Определенную роль сыграли субъективные факторы, в том числе известные организационные и тактические просчеты при осуществлении реформ. Для большинства водопотребляющих отраслей экономики типичными являются следующие проблемы:

- дефицит финансовых средств;
- предельный физический и моральный износ основных фондов;
- несовершенство экономического механизма водных отношений, в том числе неадекватность уровня тарифов фактическим издержкам по содержанию и эксплуатации водохозяйственных систем;
- недостаточная эффективность мер государственного контроля за использованием и охраной водных ресурсов.

Подходы к решению указанных проблем в принципиальном плане обозначены в программах развития отдельных отраслей экономики и обобщены в «Комплексной основе развития Кыргызской Республики в период до 2010г.». Сроки и стоимость выполнения мероприятий, направленных на реабилитацию и дальнейшее развитие водохозяйственных систем установлены в прогнозах министерств и административных ведомств, а также в рамках реализации различных международных программ под эгидой Всемирного банка, Азиатского банка развития и др.

1. Существующая правовая база водных отношений

1.1. На национальном уровне

В настоящее время правовую базу водных отношений внутри республики составляют:

- нормы Конституции Кыргызской Республики;
- законодательные акты, разработка и контроль за исполнением которых относится к компетенции Жогорку Кенеша;
- указы Президента Кыргызской Республики по проблемам водных отношений;
- подзаконные акты, в том числе Постановления, распоряжения и Положения, утверждаемые Премьер-министром Кыргызской Республики;
- ведомственные и территориальные нормативные акты, включая приказы и распоряжения руководителей министерств, ведомств, глав местной государственной администрации, а также стандарты, инструкции, нормы, правила и др. документы, регулирующие различные аспекты водных отношений.

Основные принципы государственной водной политики нормированы в статьях 4, 9, 12, 19, 35, 38 Конституции Кыргызской Республики, а также в принятом в январе 2005 года Водном кодексе Кыргызской Республики и «Об охране окружающей среды» (1999г.). Отдельные аспекты водных отношений регламентированы также в действующем специальном законодательстве, в том числе в законах о лицензировании; о тарифах; за услуги по водоподаче; о питьевой воде; о недрах; в земельном Кодексе, в Законе об АВП и др.

Права и ответственность субъектов водных отношений нормированы в гражданском, административном и уголовном законодательстве Кыргызской Республики, а разграничение функций, прав и ответственность в сфере водных отношений между различными государственными органами установлено в Положениях об этих органах, утвержденных Правительством Кыргызской Республики. В соответствии с положениями Водного кодекса будут внесены необходимые изменения и дополнения в гражданское и административное законода-

тельство республики, а также пересмотрены положения и полномочия государственных органов, задействованных в управлении водными ресурсами.

Пока в Кыргызской Республике еще действуют десятки подзаконных актов - инструкций, методических указаний, стандартов, положений и др., разработанных еще до 1992г. и неадекватных современным условиям. Например, в связи с переходом на компьютерные технологии ведения национальной базы данных о состоянии водного фонда необходима унификация системы показателей и модернизация форм учета и отчетности. Нормы положения об использовании земель водного фонда противоречат нормам Земельного законодательства Кыргызской Республики. Кроме того, в действующих подзаконных актах имеется ряд противоречий, связанных с дублированием функций в Положениях об разных исполнительных органах, несоответствием содержания нормативной документации законодательным нормам и др.

Подобные противоречия способствуют возникновению конфликтных ситуаций между органами управления, относящихся к различным ведомствам и хозяйствующими субъектами – водопользователями, а также негативно сказываются на процедуре управления водным фондом. Поэтому совершенствование нормативно-правовой базы водных отношений в ближайшей перспективе является актуальной проблемой.

Действовавший до 2005 года Закон «О воде» был разработан в начальный период формирования ныне действующих государственных структур управления и развития рыночных механизмов экономики. За истекший период он сыграл определенную положительную роль в развитии водных отношений, но как уже было указано выше, в настоящее время принят Водный кодекс Кыргызской Республики.

Целью принятия Водного кодекса Кыргызской Республики явилось установление единой юридической основы по регулированию водных отношений в сфере использования и охраны водных ресурсов для гарантированного и достаточного снабжения населения и отраслей экономики водой необходимого качества. Кодекс объединил основную часть разбросанных правовых норм в один логически связанный текст Водного кодекса. Одновременно кодекс направлен на установление баланса между охраной водных ресурсов, согласно пункту 2 статьи 4 Конституции Кыргызской Республики и все возрастающей хозяйственной деятельностью юридических и физических лиц.

Будучи, основным нормативным правовым актом по управлению использованием и охраной водных ресурсов, он является базовым изложением государственных принципов и политики в отношении водопользования, а также прав и обязанностей водопользователей и различных государственных органов, которые отвечают за определенные аспекты управления водными ресурсами. В нем охвачены вопросы, начиная от формирования национальной водной политики и стратегии и до использования водных ресурсов различными секторами экономики, включая и вопросы охраны водных объектов и водных ресурсов. Установленные на длительный срок единые «правила игры», в конечном счете, создадут благоприятную среду для привлечения внутренних и внешних инвестиций для развития сельского и водного хозяйства.

Водный кодекс отражает гидравлический цикл круговорота воды в природе. Вся вода, сосредоточенная на поверхности земли или под землей, в ледниках, снежниках, в реках и каналах, вытекая, протекая или просачиваясь через такие системы, должна рассматриваться, и рассматривается в Водном кодексе как часть одного и того же ресурса.

Государственным органом, ответственным за управление водными ресурсами и реализацию Водного кодекса определена Государственная водная администрация, компетенции которой подробно изложены. Также подробно изложены компетенции других органов государственного управления, имеющих отношение к регулированию использования и охраны водных ресурсов.

Одной из важных задач кодекса является установление официальных механизмов координирования деятельности и обмена информацией между заинтересованными сторонами. Для этих целей в Водном кодексе предусматривается создание Национального совета по воде. Управление использованием и охраной водными ресурсами предусматривается осуществлять на основе главного бассейна гидрографические территории, которые должны устанавливаться Правительством Кыргызской Республики по предложению Национального совета по воде. Координация деятельности водного сектора на уровне главного бассейна осуществляется Бассейновым советом, который должен создаваться для каждого главного бассейна (реки или озера Иссык-Куль). Деятельность Бассейнового совета регулируется Положением, утверждаемым Правительством Кыргызской республики.

Впервые в истории водного законодательства страны в Водном кодексе предусматриваются положения о минимальном экологическом стоке рек. В статье 64 Водного кодекса это требование изложено следующим образом: «На основании согласованных предложений уполномоченного государственного органа по охране окружающей среды и Государственной водной администрации Правительство Кыргызской Республики устанавливает минимальные требования к экологическому стоку воды для определенных рек и водных объектов в целях сохранения рыбных запасов и водных экосистем».

Водный кодекс предусматривает создание консультативной Национальной комиссии по безопасности плотин и консультативных комиссий по ирригации и дренажу на уровне республики, главного бассейна и района для установления технического состояния ирригационных систем.

Учитывая мировой опыт управления водными ресурсами, в кодекс включены положения по установлению разрешительной системы на водопользование. Необходимость установления разрешительной системы водопользования была вызвана непродуманной и поспешной отменой лицензирования водопользования в соответствии с законом «О внесении изменений и дополнений в Закон Кыргызской Республики «О лицензировании» принятым в январе 2001 г. Эффективное управление водными ресурсами обеспечивается через систему различных регулирующих механизмов, основным из которых является установление видов деятельности, которые могут осуществляться в Кыргызской Республике на основании разрешений на водопользование, выдаваемых в соответствии с условиями и положениями Водного кодекса. Условия и положения разрешительной системы в кодексе детально описаны, в них устанавливаются гарантийные права на водопользование на длительный период и обязательства владельцев разрешений, которые направлены на эффективное использование водных ресурсов с учетом требований охраны окружающей среды. Снижаются возможности для коррупции при распределении воды, бедности на селе, и увеличиваются возможности гарантированного получения поливной воды и повышения урожайности.

Водный кодекс предусматривает участие общественности в принятии решений по управлению использованием и охраной водных ресурсов и дает право доступа к соответствующей информации через систему регистрации прав на воду.

В кодексе отражаются сферы полномочий Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, Правительства Кыргызской Республики, а также других органов государственного управления водными ресурсами с учетом расширения их полномочий, закрепленных в новой редакции Конституции Кыргызской Республики.

В Водном кодексе сфера межгосударственного использования водных ресурсов в деталях не затронута, так как эти вопросы регулируются двухсторонними и многосторонними межгосударственными соглашениями и договорами, а также другими нормами международного водного права, признанными Кыргызской Республикой.

Разработка и принятие Водного кодекса представляет собой важную ступень в развитии водного права страны, создает юридическую базу для управления использованием и охраной водных ресурсов Кыргызской Республики.

Говоря о водном законодательстве Кыргызской Республики нельзя не отметить, что оно является наиболее разработанным в регионе в части законодательства по ассоциациям водопользователей. С принятием Закона об объединениях (ассоциациях) водопользователей в феврале 2002 года Жогорку Кенешом Кыргызской Республики разработаны типовые учредительные документы, процесс формирования и перерегистрации действующих ассоциаций, начался процесс перерегистрации АВП. На 1 января 2005 года создана 419 ассоциаций водопользователей с охватом орошаемой площади в количестве 698,7 тыс. га при общей орошаемой площади 1042,7 тыс.га, что составляет 67% охвата площади, из которых 390 юридически зарегистрированных и 29 АВП на стадии регистрации.

Этот процесс еще продолжается. Закон дал пищу развитию АВП в Кыргызстане. Имея законодательную основу для жизнедеятельности АВП в Кыргызской Республике, по сравнению с ассоциациями водопользователей бывших республик Союза, начали быстро развиваться. По сравнению с предыдущими периодами год за годом ассоциации водопользователей увеличивают собственные бюджеты для покрытия затрат на эксплуатацию и техническому обслуживанию внутрихозяйственной ирригационной и дренажной систем. Начала чувствоваться роль Общего собрания (Собрания представителей) как высшего органа уже с начала 2003 года. Оживился и деятельность Советов АВП - как управляющего органа, если ранее заседания Советов АВП проводились отчасти, то последние два года заседания Советов АВП в абсолютном большинстве АВП начали проводиться регулярно. Члены Советов АВП уже начали чувствовать свою роль и голос в формировании политики ассоциации. Начиная с начала 2003 года обучение Совета и штата Дирекции АВП началось практиковаться по модульной концепции по всем аспектам развития ассоциаций. Фермеры – водопользователи начали понять преимущества АВП, что через него они:

- реализуют свои права на водопользование;
- участвуют в управлении водными ресурсами, в частности ирригационным фондом;
- объединяют усилия и средств для согласованных действий по эффективному использованию водных ресурсов на орошаемых, обводняемых и мелиорируемых землях;
- участвуют в установлении платежей за подачу поливной воды;
- участвуют через ассоциации водопользователей и ее структуры в формировании водной политики.

АВП как организационно-правовая форма юридического лица, должна работать в общественных интересах справедливым и прозрачным способом, как некоммерческая организация, обеспечивая гарантии того, что ирригационные взносы с членов ассоциации правильно используется. Все эти доводы говорят о необходимости скорейшего внесения изменений в Налоговый Кодекс, закрепления права собственности на ирригационный фонд через Госрегистр, и тем самым создать условия для нормального функционирования и укрепления ассоциаций водопользователей.

АВП является в настоящее время основным хозяйствующим субъектом в орошаемом земледелии республики, обслуживающим водопользователей и ее доля на сегодня составляет 67 % от общей орошаемой площади республики. В перспективе по республике возможно создать около 500-600 ассоциаций водопользователей и создать Федерации ассоциаций водопользователей по гидрографическому принципу. Этим можно отметить, что АВП и их федерации в области орошения должны занять значительную роль, как перспективный хозяйствующий субъект в сельской местности. Значит, на перспективу мы должны поступить безбоязненно, постепенно передавая ирригационный фонд находящийся в зоне обслуживания АВП и их формирований, привлечь водопользователей к участию в управлении водным фондом и придерживается принципа равенства всех категорий водопользователей к участию в управлении водным фондом и придерживаться принципа равенства всех категорий водопользователей.

С успешной реализацией задач по развитию АВП в долгосрочной перспективе будут решаться следующие вопросы реформирования водного хозяйства:

- Обеспечение силами АВП надежной эксплуатации и техобслуживания внутрихозяйственной ирригационной сети, ранее принадлежащей колхозам и совхозам.
- По мере укрепления АВП, поэтапная передача им части межхозяйственных систем обслуживающих их орошаемые земли. При этом несколько АВП могут объединиться в одну АВП или создать Федерацию АВП.
- Переориентация правительственных агентств, с учетом новых взаимоотношений на прямую управленческую функцию (обслуживание систем высшего порядка) и косвенную функцию – содействие и помощь в работе организаций водопользователей.
- Создание надежной юридической основы, регулирующей правовые рамки функционирования водохозяйственной отрасли, собственность на ирригационную систему, функционирование организаций водопользователей, права на воду и т.п.
- Эффективный сбор оплаты за услуги по подаче воды, позволяющий обеспечить надежное техобслуживание ирригационных систем.
- Создание рыночных отношений в сфере водного хозяйства по водопоставкам.
- Рациональное использование водных ресурсов в соответствии реальными потребностями.
- Улучшение экологической обстановке в орошаемом земледелии.

В то же время в рыночных условиях, где основную роль играют экономические механизмы, эффективность использования воды и земли в подавляющем большинстве будут зависеть от платы за водные ресурсы и водопользование, и

экономические механизмы водосбережения и эффективного использования воды будут превалирующими над остальными. Ведь люди берегут то, что достается им не даром.

В соответствии с действующим законодательством Кыргызской Республики водопользование в республике является платным. Система платежей за воду в государстве еще далеко не отработана и поэтому должным образом не стимулируется бережное отношение к воде. До принятия Водного кодекса (январь 2005г.) действовал порядок установления тарифов за услуги по подаче поливной воды в соответствии с которым такое право входило в компетенцию Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. Установление тарифов зависело не от экономических факторов, не отвечало требованиям затрат, а зачастую размеры тарифов устанавливались с учетом политической обстановки. До сих пор Департамент водного хозяйства Минсельводхоза руководствуется Законом Кыргызской Республики «Об установлении тарифов за услуги по подаче поливной воды на 1999 год» от 29 декабря 1998 года. Проект аналогичного Закона, разработанный на 2000 и последующие годы Правительством Кыргызской Республики был своевременно представлен на рассмотрение Законодательного собрания Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, но до настоящего времени не был принят. В настоящее время по положениям Водного кодекса право установления тарифов входит в компетенцию Правительства. Необходимо скорое рассмотрение и принятие закона о введении платы за пользование водными объектами и водными ресурсами, проект которой находится на рассмотрении Жогорку Кенеша. Фактически бесплатное и бесконтрольное пользование водой зачастую сопровождается засолением и заболачиванием плодородных земель, что наносит огромный ущерб сельскому хозяйству.

1.2. Правовая база и проблемы межгосударственных водных отношений

Основные принципы межгосударственных водных отношений с участием Кыргызской Республики нормированы в Законе Кыргызской Республики «О межгосударственном использовании водных объектов, водных ресурсов и водохозяйственных сооружений Кыргызской Республики», а также в статьях 57 и 58 раздела 11 Закона «Об охране окружающей среды», в Указе Президента Кыргызской Республики от 6.10.1997г. «Об основах внешней политики Кыргызской Республики в области использования водных ресурсов рек, формирующихся в Кыргызстане и вытекающих на территории сопредельных государств».

В п.3 статьи 12 Конституции отмечено также, что «Ратифицированные Кыргызской Республикой межгосударственные договоры и иные нормы межгосударственного права являются составной и непосредственной действующей частью законодательства Кыргызской Республики».

При формировании и реализации своей внешней водной политики Кыргызская Республика исходит из необходимости учета норм международного права.

Однако Кыргызская Республика до настоящего времени не стала участником «Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер» (Хельсинки, 17.03.1992 г.), поскольку, имеются опасения, что данный документ не вполне соответствует особенностям водных отношений в Центрально-Азиатском регионе. Следует особо подчеркнуть, что нормы указанной Конвенции адаптированы, преимущественно, к европейским условиям, а

потому неоднозначно воспринимаются государствами, расположенными на других континентах.

Важными факторами в развитии водных отношений между странами Центрально-Азиатского региона явилось заключение в 1997 г. Договора о создании единого экономического пространства, а также совместное Заявление глав государств Республики Казахстан, Кыргызской Республики и Республикой Узбекистан от 6.05.1996 г. о необходимости ускорения разработки новой стратегии вододеления в регионе. В соответствии с указанными документами к настоящему времени заключены следующие межправительственные соглашения:

- Соглашение между Правительствами Республики Казахстан, Кыргызской Республики и Республики Узбекистан об использовании топливно-энергетических и водных ресурсов, строительстве и эксплуатации газопроводов Центрально-Азиатского региона от 5.04.1996 г.
- Соглашение между Правительством Республики Казахстан, Кыргызской Республики и Республики Узбекистан об использовании водно-энергетических ресурсов бассейна реки Сырдарья от 17.03.1998 г.
- Соглашение между Правительством Республики Казахстан, Кыргызской Республики и Республики Узбекистан о сотрудничестве в области охраны окружающей среды и рационального природопользования от 17.03.1998 г.

Соглашение между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Республики Казахстан об использовании водохозяйственных сооружений межгосударственного пользования на реках Чу и Талас от 21.01.2000 г. Данное соглашение было ратифицировано парламентами обеих республик и вступило в силу 16 апреля 2002 года, с даты поступления в МИД Кыргызской Республики ноты МИД Республики Казахстан с уведомлением о выполнении внутригосударственных процедур согласования, необходимых для вступления в силу Соглашения. В соответствии со статьей 14: «Настоящее Соглашение вступает в силу с даты получения последнего письменного уведомления о выполнении Сторонами внутригосударственных процедур, предусмотренных их национальным законодательством».

Перечисленные выше соглашения являются нормативными правовыми актами рамочного типа, то есть устанавливают основные направления сотрудничества, без нормирования механизмов их реализации и конкретных показателей. В связи с этим развитие водных отношений между странами ЦАР следует охарактеризовать, как недостаточно эффективное.

Наличие объективных противоречий национальных интересов среди стран ЦАР является основным фактором, затрудняющим формирование региональной правовой базы водных отношений. Ввиду этого не удалось достигнуть сближения позиций всех заинтересованных сторон не только по поводу уже упомянутой «Хельсинской Конвенции» 1992 г., но и в отношении проектов других документов, в том числе:

- общей стратегии вододеления, рационального использования и охраны водных ресурсов бассейна Аральского моря (проект Всемирного банка);
- соглашения о принципах долевого участия в возмещении затрат по эксплуатации и техническому обслуживанию водохозяйственных сооружений совместного межгосударственного пользования на 4-сторонней основе (проект Кыргызстана);

- соглашения между Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой, Республикой Таджикистан и Республикой Узбекистан об основных принципах сотрудничества в области водных отношений (проект Кыргызстана);
- проектов других двухсторонних соглашений, разработанных Кыргызстаном и Узбекистаном.

Принятые в Кыргызской Республике законы, а также межгосударственные Соглашения об использовании водных и водно-энергетических ресурсов на межгосударственном уровне реализуются пока практически неудовлетворительно. В практике на проблемы межгосударственного использования водных ресурсов и водных объектов существенное влияние оказывают старые, еще советские положения, разработанные и эффективно действовавшие, когда ныне суверенные государства Казахстан, Кыргызстан, Узбекистан, Таджикистан были республиками единого Союзного государства, когда критерием оптимальности использования ограниченных водных ресурсов региона было максимальное пополнение общесоюзного бюджета. Плановое равномерное распределение Союзного бюджета обеспечивало и соответственное максимальное пополнение республиканских бюджетов. Используемые принципы вододеления и водопользования, в той или иной степени, удовлетворяли все республики Союза. Ныне они их не удовлетворяют.

Президент Кыргызской Республики в своем Указе от 6.10.1997г. «Об основах внешней политики Кыргызской Республики в области использования водных ресурсов рек, формирующихся в Кыргызстане и вытекающих на территории сопредельных государств» придает «особое значение решению проблем совместного водопользования, необходимости ускорения разработки новой стратегии вододеления и экономических рычагов управления в области охраны и использования водных и энергетических ресурсов... Решение этих сложных задач возможно лишь на основе справедливого учета интересов как Кыргызской Республики, так и др. заинтересованных стран путем проведения последовательных переговоров и заключения соответствующих межгосударственных договоров, исходя из особенностей водопользования по каждой реке, вытекающей за пределы Кыргызской Республики».

Существующие международные Конвенции и Декларации по охране и использованию трансграничных водотоков, охране окружающей среды также пока недостаточно помогают в решении спорных межгосударственных водных проблем. Они содержат (в основном декларируют) в общем правильные, но лишь самые общие положения, мало отражающие специфику межгосударственного вододеления и водопользования в дефицитных по воде регионах, и главное не содержат механизма (методов) практической реализации рекомендуемых положений.

В частности Хельсинская Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер от 17 марта 1992 г., организованная странами-членами Европейской экономической комиссии (ЕЭК), отражает, в основном Европейские водные проблемы - это «избыток вод, необходимость их регулирования, и главное, предотвращение загрязнения – ограничение и сокращение выбросов опасных веществ в водную среду, уменьшение эвтрофикации и подкисления, последующее загрязнение морской среды, в особенности в прибрежных морских районах, из источников, расположенных на суше» (см. преамбулу текста Конвенции). И ни слова о столь важных для нас проблемах

межгосударственного вододеления, водопользования и охраны окружающей среды в условиях дефицита водных ресурсов, типичных для нашего Центрально-Азиатского региона.

В Декларации по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 14 июня 1992г.) принципы межгосударственного пользования природными (надо полагать и водными) ресурсами рассмотрены шире. Они гласят:

- «Забота о человеке является центральным звеном в деятельности по обеспечению устойчивого развития (принцип 1).
- Все государства и все народы сотрудничают в решении крайне важной задачи искоренения бедности – задачи, являющейся необходимым условием устойчивого развития (принцип 5).
- В соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и принципами международного права государства обладают суверенным правом на разработку своих собственных ресурсов в соответствии с их собственной политикой в области окружающей среды и развития, а также несут обязанность обеспечивать, чтобы деятельность, ведущаяся под их юрисдикцией или контролем, не причиняла ущерба окружающей среде других государств или регионов находящихся за пределами национальной юрисдикции (принцип 2)».

Этот принцип (2) является наиболее спорным так как, во-первых, первая его часть (государства обладают суверенным правом) часто вступает в противоречие со второй частью (чтобы их деятельность не причиняла ущерба), что в дефицитных по воде регионах часто несовместимо; во-вторых, первая часть этого принципа больше удовлетворяет интересам государств, расположенных в верховьях, а вторая часть – государств, расположенных в низовьях трансграничных водотоков. Подобные неточности и недомолвки приводят в условиях Центрально-Азиатского региона бассейна Аральского моря часто к серьезным межгосударственным (и межрайонным) разногласиям.

Правительствами ныне суверенных государств региона (Казахстана, Кыргызстана, Узбекистана, Таджикистана) предпринимаются попытки разрешения имеющихся разногласий путем переговоров, разработки и утверждения соответствующих специальных межгосударственных соглашений. Но и эти соглашения не всегда оказываются одинаково удовлетворительными для всех договаривающихся сторон.

Так, в Соглашении между Правительствами Казахстана, Кыргызстана и Узбекистана об использовании топливно-энергетических и водных ресурсов, строительства, эксплуатации газопроводов Центрально-Азиатского региона (Ташкент, 5 апреля 1996 г.) в статье 1 четко определено: «цены на энергоносители (электроэнергию, уголь, газ, нефтепродукты) и взаиморасчеты за их поставку определяются прямыми договорами между сторонами или уполномоченными ими органами».

В последующем Соглашении между правительствами тех же государств об использовании водно-энергетических ресурсов бассейна реки Сырдарья (Бишкек, 17 марта 1998 г.) принято:

«Статья 2. В целях обеспечения согласованных режимов работы гидроэнергетических объектов и водохранилищ Нарын-Сырдарьинского каскада, осуществления подачи воды для ирригационных нужд (Казахстана и Узбекистана). Сто-

роны считают необходимым ежегодно координировать и принимать решения по попуску воды, выработке и передаче электроэнергии, а также по компенсациям потерь энергоресурсов на эквивалентной основе.

Статья 3. Стороны обязуются не принимать действий, нарушающих согласованный режим водопользования и поставок энергоресурсов.

Статья 4. Дополнительно выработанная каскадом Нарын-Сырдарьинских ГЭС электрическая энергия, связанная с режимом попусков воды в вегетацию и многолетним регулированием стока в Токтогульском водохранилище, сверх нужд Кыргызской Республики, передается в Республику Казахстан и Республику Узбекистан поровну.

Компенсация ее (переданной электроэнергии) осуществляется поставками в Кыргызскую Республику в эквивалентном объеме энергоресурсов (уголь, газ, топочный мазут, электроэнергия), а также другой продукции или в денежном выражении по согласованию, для создания необходимых ежегодных и многолетних запасов воды в водохранилищах для ирригационных нужд».

В результате многолетнего и сезонного регулирования стока реки Нарын в Токтогульском водохранилище по ирригационному графику Казахстан и Узбекистан получают воду в нужное время и в нужном количестве. За счет этого ими освоено 400 тыс.га новых орошаемых земель и на 900 тыс.га повышена обеспеченность орошения. Ликвидированы ущербы от паводков и наводнений. Указанные эффекты Казахстана и Узбекистана по действующим Соглашениям об использовании водно-энергетических ресурсов бассейна Сырдарьи в значительной степени оплачиваются Кыргызстаном. Кыргызстан полностью за свой счет осуществляет природоохранные мероприятия в бассейне р.Нарын, учет и прогнозирование стока, эксплуатацию водохранилищ. Сам полностью несет ущербы от потери земли и других природных ресурсов на затопленной части Кетмень-Тюбинской долины; от переноса с затопленной территории населенных пунктов, включая районный центр; от необходимости освоения новых земель для обеспечения местного населения продуктами питания; от необходимости создания и эксплуатации насосных станций для подачи воды на вновь освоенные земли.

Для устранения имеющихся межгосударственных противоречий в использовании водно-энергетических ресурсов трансграничных рек, совершенствования межгосударственных Соглашений весьма своевременной и актуальной является разработка и утверждение Национальных водных стратегий, и на их основе разработка и принятие региональной водной стратегии.

Наметившиеся тенденции стабилизации экономики на фоне роста численности населения увеличивают вероятность претензий отдельных стран по пересмотру квот и процедур водodelения. Этот прогноз обусловлен дисбалансом развития отраслей экономики и территорий бывших республик СССР. Для преодоления последствий этого дисбаланса в плане обеспечения продовольственных и энергетических нужд, Кыргызстан вынужден будет интенсивно развивать секторы земледелия и гидроэнергетики, если не будут найдены альтернативные пути решения проблемы. Это может в перспективе существенно повлиять на режимы использования водных ресурсов, прежде всего в бассейнах рек Сырдарья и Талас.

Практика международных водных отношений последних лет выявила ранее малозначимую проблему, связанную с согласованием режимов сезонного регулирования стока рек комплексного использования. Стало очевидным, что для

таких рек, как Нарын, недостаточно согласовывать лишь процентные квоты вододеления, в зависимости от суммарного годового стока, так как изменение даже месячных графиков сработки водохранилищ с учетом приоритетных нужд ирригации или, напротив, гидроэнергетики способно существенно затронуть экономические интересы взаимодействующих стран. Следует отметить, что выработка оптимального решения этой проблемы выходит за рамки компетенции только водохозяйственных органов Кыргызстана и соседних государств и должна осуществляться на межправительственном уровне.

Наименее достоверным элементом расчетной базы для осуществления межгосударственного вододеления является оценка запасов подземных и роли возвратных вод в водных балансах. Следует отметить, что в Кыргызстане до сих пор не завершены работы по уточнению резервных запасов подземных водных месторождений, гидравлически связанных с трансграничными водными объектами. Еще более сложной проблемой является учет возвратных вод, сток которых рассредоточен вдоль водосбросов.

Необходимо обозначить вероятность парадоксальной ситуации, когда внедрение водосберегающих технологий на территории Кыргызстана может вызвать уменьшение объемов возвратных вод и, таким образом, уменьшить водообеспеченность источников на территориях сопредельных государств.

2. Направления совершенствования правового регулирования водных отношений

2.1. Совершенствование законодательной и нормативной базы

К 2001 г. формирование законодательной базы водных отношений в Республике было, в основном, завершено. Однако систематическое введение изменений и дополнений в действующие нормативные правовые акты свидетельствовало о необходимости их пересмотра на новом качественном уровне. Результатом такой работы явилось разработка и принятие Водного кодекса Кыргызской Республики в январе 2005 г.

Правовую базу водных отношений в Кыргызской Республике в перспективе будут по-прежнему составлять:

- законодательные акты, разработка и контроль за исполнением которых относится к компетенции Жогорку Кенеша Кыргызской Республики;
- Указы Президента Кыргызской Республики по проблемам водных отношений;
- подзаконные акты Правительства Кыргызской Республики в том числе Постановления, Распоряжения и Положения;
- межгосударственные конвенции, договоры и соглашения по водным проблемам, заключаемые от имени государства полномочными представителями властных структур и ратифицированные в установленном порядке;
- ведомственные и территориальные нормативные акты, включая приказы и распоряжения руководителей Министерств, ведомств и органов местной государственной администрации, а также стандарты, инструкции, нормы, правила и др. документы, регулирующие различные аспекты водных отношений.

Условия и порядок действия нормативных актов следующий. Ведомственные нормативные акты, не зарегистрированные в Министерстве Юстиции Кыргызской Республики, либо противоречащие действующему законодательству, не имеют правовой силы. Межгосударственные соглашения и др. документы в области международного водного права, заключенные от имени государства представителями министерств и ведомств и не прошедшие, после одобрения Правительством Кыргызской Республики, ратификацию в установленном порядке не имеют правовой силы.

При регулировании водных отношений должно быть обеспечено равенство прав всех водопользователей, независимо от форм собственности, ведомственной или гражданской принадлежности. Приоритетным остается первоочередное удовлетворение питьевых и коммунально-бытовых нужд населения, а также водообеспечение школ, интернатов, учреждений здравоохранения и социального обслуживания ветеранов, инвалидов и др. органов социального обеспечения населения. Временное ограничение прав водопользования допускается только в периоды объявления чрезвычайного положения, при ликвидации последствий аварий или стихийных бедствий, в порядке, предусмотренным водным законодательством.

Государство является гарантом обеспечения водных прав хозяйствующих субъектов.

Анализируя опыт взаимоотношений водопользователей с водохозяйственными организациями и государством в странах с традиционно развитой рыночной экономикой можно констатировать следующее. В большинстве стран мира водные ресурсы, формирующиеся на их территории, считаются их государственной собственностью. Водопользование является платным. При установлении платы за водные ресурсы, определение водных налогов и тарифов оплаты за водопользование основной целью является не получение прибыли государством, а лишь полная или частичная компенсация затрат на охрану водных объектов и ресурсов от загрязнения и истощения, охрану окружающей среды от вредного воздействия вод, освоение и эксплуатацию государственных водных объектов. Компенсация государственных капитальных вложений возлагается при этом, как правило, на все население страны в виде налогов. Компенсация ежегодных эксплуатационных издержек возлагается, в основном, на водопользователей.

Общепринятой практикой большинства стран является строительство крупных водохозяйственных комплексов, водохранилищ, каналов, крупной коллекторно-дренажной (осушительной) сети, противопаводковых и селезащитных сооружений за счет госбюджета, бюджета штатов и провинций. Для финансирования строительства особо крупных водохозяйственных объектов Правительства многих стран, в особенности из числа развивающихся, привлекают средства кредитов международных банков, фондов, внутренних займов. Широко распространена практика создания акционерных обществ. С целью оказания государственной экономической поддержки сельскохозяйственным товаропроизводителям в ряде стран законодательством предусматривается перераспределение доходов между отраслями. Например, в Ираке и Иране строительство крупных оросительных систем осуществляется за счет части доходов нефтяных компаний, в странах Латинской Америки – за счет доходов от переработки и экспорта фруктов.

Общемировой тенденцией является рост государственных инвестиций в развитие научных исследований в области орошаемого земледелия, обводнения территорий, дренажа, гидротехнического строительства.

В общем, в различных странах взаимоотношения между водопользователями, водохозяйственными организациями и государством складываются по-разному, но прослеживаются и общие тенденции:

- Усиление роли государственного влияния в области управления использованием и охраной водных ресурсов, долгосрочного и оперативного планирования водопользования, совершенствования и развития водохозяйственных систем;
- Увеличение государственных ассигнований на развитие водохозяйственных систем и оказание финансовой помощи водопользователям, производящим сельскохозяйственную продукцию;
- Переход к платному водопользованию;
- Компенсация государственных затрат на развитие водохозяйственных систем и их эксплуатацию осуществляется в виде косвенных (со всего населения) налогов и прямой (непосредственно с водопользователей) оплаты по установленным тарифам за конкретные объемы водопользования. Тарифы оплаты за водопользование в большинстве стран являются дифференцированными по регионам (водохозяйственным системам), периодам водопользования (периодам избытка и дефицита водных ресурсов), расчетной рентабельности (доходности водопользователей).

Такой путь, путь партнерства государства и водопользователей в восстановлении и развитии водохозяйственных систем, совершенствовании управления и финансирования водного хозяйства, целесообразно принять и развивать в Кыргызской Республике. Совместные усилия государства и водопользователей позволят скорее вывести водное хозяйство Республики из кризиса, начать его развитие.

Из изложенного анализа водных отношений в развитых странах мира можно сделать и еще один важный вывод: имеющие место предложения отдельных министерств и ведомств, Правительства Кыргызской Республики о необходимости в перспективе сокращать (и без того ныне недостаточные, обусловившие происходящую деградацию сельского и водного хозяйства) государственные (бюджетные) инвестиции в сельское и водное хозяйства Кыргызской Республики противоречат мировой практике. Все развитые страны мира ежегодно увеличивают эти инвестиции, так как для необходимого увеличения объемов производства продукции приходится ежегодно осваивать новые, все более сложные и дорогие объекты, технику, технологии, а цены на производимую продукцию должны оставаться доступными для населения.

2.2. Основные положения межгосударственных водных отношений

Межгосударственные водные отношения базируются на действующих в Республике Конституции, Водном кодексе, Законе «О межгосударственном использовании водных объектов, водных ресурсов и водохозяйственных сооружений Кыргызской Республики», Указе Президента Кыргызской Республики от 6.10.1997 г. «Об основах внешней политики Кыргызской Республики в области использования водных ресурсов рек, формирующихся в Кыргызстане и вытекающих на территории сопредельных государств». В основе этих базовых нормативных документов Кыргызской Республики, лежит право государственной собственности на все водные объекты и ресурсы, находящиеся и формирующиеся на территории страны и платность за пользование ими.

Однако реализация указанных положений Конституции и Законов Кыргызской Республики в современной практике межгосударственных водных отношений встречает ряд затруднений. В основном этому способствует обилие старых, существующих еще со времен СССР, документов, указаний, соглашений о межгосударственном водodelении и водопользовании, а также уже новых, подобных документов, но базирующихся на старых положениях и потому так же не отвечающих современным условиям и требованиям.

В сложившихся современных условиях необходимо использовать другие подходы к оптимизации управления водными объектами и ресурсами трансграничных рек. При этом не нужно изобретать чего-то нового, нужно просто использовать подходы, широко используемые в мировой практике:

а) Необходимо признать право собственности каждого государства на все водные объекты и ресурсы (как и на все другие виды ресурсов), имеющиеся и формирующиеся на его территории, и необходимость оплаты за предоставляемые водные ресурсы и водохозяйственные услуги. Эти положения уже приняты в Конституциях большинства стран Центрально-Азиатского региона, в т.ч. в Кыргызской Республике. При этом отпадут межгосударственные разногласия в пользовании водными ресурсами трансграничных водных объектов, отпадет необходимость «перетягивания одеяла на себя» (требовать больше воды, завышать расчетные нормы водопотребления и т. п.). Отпадет необходимость контроля друг друга, появятся стимулы более экономного расходования водных ресурсов. Пока водные ресурсы будут рассматриваться, как общие – разногласия при их межгосударственном разделении не прекратятся, а могут перейти и в конфликты.

б) На уровне уже имеющихся в каждой стране, уполномоченных Правительствами этих стран, органов управления водным хозяйством достаточно заключить, раздельно по каждому источнику, створу или объекту межгосударственного значения, на конкретный срок, взаимовыгодные Соглашения и Договоры о поставке ресурсов или услуг (объемов и режимов водоподачи, энергии, регулирования стока и т.п.), а также об экономических взаиморасчетах за эти же поставки. Вопросы о предоставлении льгот в водоподаче на предотвращение региональных бедствий (типа Аральской) могут решаться на уровне Правительств заинтересованных государств. Для контроля за выполнением соглашений и Договоров часто будет достаточно по 1 представителю от договаривающихся сторон, а иногда и просто использования технических средств автоматизированного контроля.

Другим важным фактором, создающим трудности в применении современных подходов к организации межгосударственных водных отношений, являются укоренившееся традиционное мышление в водопользовании, заключающееся в непонимании что за воду нужно платить. Для устранения влияния этого фактора необходимо всем объяснить, что из-за чрезмерно большого увеличения площадей орошаемых земель воды всем стало не хватать и пришлось строить новые каналы, сооружения, водохранилища (причем в основном, в верховьях рек, в Кыргызской Республике и Таджикистане), отчуждать и затапливать для этого значительные площади земель, полезных ископаемых, переносить поселки, промышленные предприятия, осваивать новые, заменяющие земли, строить для них насосные станции, значительно увеличивать службы обслуживания и эксплуатации водохозяйственных объектов, службы учета и прогнозирования водных ресурсов, их регулирования, охраны от истощения и загрязнения. Все это стоит огромных денег, наносит верхним государствам (Кыргызстану и Таджикистану) огромные ущербы, которые необходимо возместить и соответ-

венно платить за воду и оказываемые водохозяйственные услуги. Вода в современных условиях становится товаром, как все другие природные ресурсы, товаром, за который нужно платить. Такова современная тенденция не только в Центрально-Азиатском регионе, но и во всем мире.

Для этого нужна большая разъяснительная работа:

- О международном опыте межгосударственного использования водных объектов и ресурсов трансграничных рек (в этом плане поучительным опытом являются отношения Турции с Болгарией, у которой Турция покупала воду, и с Сирией и Ираком, которым она подает воду);
- О праве собственности государств на водные ресурсы, формирующиеся на его территории;
- О необходимости компенсации ущерба и затрат Кыргызстана на создание, обслуживание и эксплуатацию водохозяйственных объектов, обеспечивающих забор, регулирование и подачу воды государствам водопользователям;
- О необходимости постепенного перехода в будущем на действительно рыночные, распространяемые во всем мире, водно-экономические взаимоотношения.

3. Развитие межгосударственных водных отношений

3.1. Действующие принципы межгосударственных водных отношений

Все упомянутые выше межгосударственные Соглашения, подписанные главами государств и правительств Центрально-Азиатского региона имеют рамочный характер, и фиксирует лишь общие подходы к решению водных проблем, имеющих взаимный интерес. Существенный практический эффект в плане усиления координации совместных действий был связан с созданием таких координирующих органов, как МКВК и ИК МФСА.

С правовой точки зрения, ранее достигнутые договоренности ограничивались сложным сочетанием признания следующих четырех базовых принципов водных отношений:

- а) сохранение приоритетов «существующего водопользования», то есть соблюдение нормы международного права, закрепленной в других договорах и соглашениях, известной как принцип «исторического прецедента». Таким образом, предусматривалось сохранение квот межгосударственного водораспределения, установленных Минводхозом СССР в 1984 г.;
- б) признание прав каждого государства на «справедливую и разумную» долю водных ресурсов;
- в) признание независимости каждого государства в использовании национальных ресурсов и своей доли трансграничных водных ресурсов;
- г) закрепление любых видов деятельности, способных ухудшить состояние водных ресурсов, то есть соблюдение норм международного водного права, известных, как «не навреди» и «загрязнитель платит».

Очевидно, что отсутствие конкретных механизмов реализации указанных принципов сдерживало дальнейшее развитие водных отношений, поэтому еще в 1994 г. главы пяти государств ЦАР вынесли согласованное решение «подготовить общую стратегию водораспределения, рационального водопользования и

защиты водных ресурсов, а также подготовить на ее основе проекты межгосударственных правовых и нормативных актов, регулирующих вопросы совместного использования и защиты вод от загрязнения с учетом социально-экономического развития региона». Как известно, в том числе Кыргызской Республикой, это решение до сих пор не выполнено.

Последнее обстоятельство свидетельствует о наличии объективных и субъективных сдерживающих факторов, основными из которых являются:

- естественные последствия социально-экономического кризиса, охватившего в 90-е годы все страны Центрально-Азиатского региона;
- противоречия национальных интересов стран ЦАР, обусловленное различиями географических и климатических условий, экономических приоритетов, различиями в запасах природных ресурсов и др.;
- недостаточное внимание стран ЦАР в предшествующий период к формулировке даже в концептуальном плане Национальных водных стратегий, адаптированных к современным условиям и нормам международного права;
- различия в трактовках национальных законодательств стран ЦАР, связанных с нормированием организационных и экономических аспектов водных отношений, прав собственности на водный фонд и водохозяйственные системы и т. п.;
- наличие внутренних субъективных противоречий при формировании водной политики, среди органов государственной власти, отраслей, естественных монополий и политических движений;
- неурегулированность взаимных претензий по спорным водным проблемам за предшествующий период между некоторыми странами ЦАР;
- отсутствие достаточного дипломатического опыта для разрешения спорных водных проблем путем переговоров на основе компромисса.

Очевидно, что для устранения указанных сдерживающих факторов в первоочередном плане необходимо:

- а) устранить все внутренние противоречия в подходах к формированию водной политики на основе утверждения национальной водной стратегии, Концептуальные основы этих стратегий должны быть учтены при корректировке Национального водного законодательства;
- б) зафиксировать перечень водных проблем, по которым возможны противоречия между странами ЦАР;
- в) обозначить позицию каждой страны в отношении спорных водных проблем;
- г) осуществить обмен данными и сосредоточить усилия на выработку взаимоприемлемых решений по спорным водным проблемам в рамках Региональной водной стратегии.

3.2. Основные принципы внешней водной политики Кыргызской Республики

Внешняя водная политика Кыргызской Республики должна основываться на нормах международного водного права, безусловном выполнении многосторонних и двухсторонних договоров и соглашений по водным проблемам. Занимаемая позиция республики по вопросам внешней водной политики отражена

в проекте Национальной водной стратегии Кыргызской Республики, подготовленной Международным институтом стратегических исследований при Президенте Кыргызской Республики, и последующее изложение основывается на его положениях.

При формировании и реализации долгосрочной внешней водной политики Кыргызская Республика будет придерживаться следующих базовых принципов:

- признания исторической общности народов Кыргызской Республики и соседних государств;
- принципа «добровольного ограниченного суверенитета», предусматривающего безусловное сохранение права собственности каждого государства на водные объекты и водные ресурсы в пределах территориальных границ, но с учетом прав и интересов других государств;
- доктрины «общности интересов», предусматривающей обеспечение взаимной выгоды от комплексного использования водного фонда, а также обеспечения права каждой из заинтересованных сторон на использование определенной доли водных ресурсов в пределах согласованных квот;
- принципа территориальной неприкосновенности, предусматривающего взаимный отказ от самовольного вмешательства в сферу использования водного фонда других государств;
- взаимная ответственность за сохранение водных объектов и водных ресурсов как элементов глобальной экосферы;
- взаимной ответственности за причиненный ущерб и возмещение убытков, нанесенных другим государствам, их населению и хозяйствующим субъектам;
- принципа добровольного взаимного признания «статус кво», предусматривающего отказ от пересмотра границ, от взаимных претензий на право собственности на водные объекты, водные ресурсы, водохозяйственные сооружения и др. с целью получения односторонних выгод и преимуществ;
- распространения принципа платного водопользования на международные водные отношения;
- права каждого государства на защиту собственных социальных, экономических и иных интересов;
- права каждого государства и его хозяйствующих субъектов на компенсацию затрат, связанных с выполнением работ и услуг в пользу другого государства, его населения или хозяйствующих субъектов;
- развития свободных рыночных отношений с зарубежными партнерами или реализации совместных водохозяйственных соглашений и проектов, но с обеспечением систематического государственного контроля за их выполнением в рамках действующего законодательства Кыргызской Республики;
- стремления к урегулированию любых споров или конфликтных ситуаций при реализации водных отношений только путем переговоров. При невозможности разрешения водных споров на основе двухсторонних контактов должны использоваться процедуры международного права, например, привлечение арбитров из международных организаций или незаинтересованных государств, рассмотрение взаимных жалоб и претензий компетентными органами и др.;

- стремление к обеспечению равенства прав и долгосрочных интересов всех участвующих сторон. При этом тезис «равенство прав» не должен автоматически предусматривать равенство квот водопотребления для каждого государства.

Кыргызская Республика будет развивать международные водные отношения путем:

- заключения многосторонних, либо двухсторонних договоров, регулирующих правовые, организационные, технические, экономические и иные стороны водных отношений между заинтересованными государствами;
- активного участия в межгосударственных программах, связанных с водными проблемами;
- оказания поддержки рассмотрению прямых международных связей между министерствами, ведомствами, приграничными муниципальными органами и юридическими лицами Кыргызской Республики с зарубежными партнерами по водным проблемам, осуществляя при этом государственный контроль за соблюдением норм международного водного права и внутреннего законодательства;
- активного участия полномочных представителей заинтересованных министерств и ведомств в работе постоянно действующей Межгосударственной координационной водохозяйственной комиссии (МКВК), смешанных рабочих групп и др. постоянных или временных межгосударственных структур, предусмотренных условиями межгосударственных договоров и соглашений. С правовой точки зрения результаты деятельности указанных структур носят рекомендательный характер и приобретают юридическую силу только после ратификации достигнутых соглашений в порядке, предусмотренном законодательством всех государств-участников соглашений;
- предоставления режима наибольшего благоприятствования для привлечения иностранных инвестиций, донорской помощи, грантов и льготных кредитов для реализации программ и конкретных проектов, направленных на повышение эффективности использования и охрану водного фонда.

При выработке условий межгосударственных договоров и соглашений по водным проблемам должен использоваться сбалансированный подход, направленный на защиту национальных интересов Кыргызской Республики и одновременное достижение взаимоприемлемых решений для всех участвующих сторон.

Законодательное регулирование межгосударственных водных отношений сохраняется за Жогорку Кенешем Кыргызской Республики, Координацию деятельности государственных органов и хозяйствующих субъектов в сфере водных отношений, а также контроль за осуществлением этой деятельности выполняет Правительство Кыргызской Республики. Ответственность за выполнение обязательств по межгосударственным договорам и соглашениям возлагается Правительством Кыргызской Республики на конкретные государственные водные органы.

3.3. Приоритетные направления сотрудничества Кыргызской Республики с другими государствами в сфере водных отношений

Кыргызская Республика будет поддерживать и развивать на взаимовыгодной основе сотрудничество с другими государствами по следующим основным направлениям:

- разработка, согласование, инвестирование и реализация программ и проектов комплексного использования водных объектов и водных ресурсов;
- планирование, инвестирование и реализация мероприятий по охране водного фонда от загрязнения и истощения;
- планирование, инвестирование и реализация мероприятий по развитию орошаемого земледелия, гидроэнергетики, рыбного, лесного, охотничьего, коммунального хозяйства и др. водопотребляющих отраслей экономики;
- регулирование русел рек, профилактика и ликвидация последствий вредного воздействия вод, в том числе противопаводковые, противоэрозионные и лесозащитные работы;
- взаимное оповещение и оказание взаимной помощи в случаях аварий, стихийных бедствий, маловодья и др. чрезвычайных ситуациях на водных объектах;
- совместная разработка и организация внедрения водосберегающих и водоохраных технологий, приборов, оборудования, машин инвентаря, применяемых в водном хозяйстве;
- разработка, согласование, инвестирование и реализация проектов по строительству новых, модернизации, техническому перевооружению, автоматизации и телемеханизации существующих водохозяйственных комплексов, используемых для нужд заинтересованных сторон;
- совместное проведение научно-исследовательских, проектно-изыскательских и технологических работ, направленных на повышение эффективности использования водного фонда;
- обмен информацией в состоянии и использовании водного фонда, представляющей взаимный интерес;
- разработка и осуществление процедуры систематических наблюдений в пунктах межгосударственного водораспределения;
- координация действий по проведению мониторинга водного фонда и безопасности водохозяйственных сооружений;
- согласование и взаимное признание стандартов, норм, правил и правовых аспектов в сферах использования и охраны водного фонда;
- совместное выполнение региональных комплексных программ, представляющим взаимный интерес;
- совместная разработка и реализация процедур предотвращения и регулирования пограничных водных споров, защита водных прав населения и хозяйствующих субъектов заинтересованных государств;
- координация действий по поддержке предпринимательской деятельности, привлечение зарубежных финансовых и трудовых ресурсов, техники, материалов и оборудования для реализации совместных водохозяйственных проектов;

- совместное осуществление мероприятий, направленных на развитие правовой базы межгосударственных водных отношений, согласование таможенной, налоговой политики и др. аспектов внутренних законодательств заинтересованных государств, оказывающих прямое или косвенное влияние на водные отношения.

Кыргызская Республика будет признавать сферой общих интересов, требующих согласованных действий с соседними государствами:

- режимы эксплуатации водохозяйственных систем и сооружений, оказывающих прямое или косвенное влияние на социальные или хозяйственные условия других государств; нормы и графики внутреннего водопотребления, влияющие на соблюдение согласованных квот использования водных ресурсов;
- сбросы загрязняющих веществ в водные объекты и водохозяйственные системы, и другие негативные техногенные явления, оказывающие влияние на водные фонды или экосферы других государств;
- процедуры взаимного контроля за соблюдением обязательств, предусмотренных межгосударственными договорами и соглашениями;
- режимы совместной эксплуатации водохозяйственных систем или водопотребляющих предприятий на пограничных территориях в рамках программ и деловых проектов, предусмотренных межгосударственными договорами и соглашениями;
- условия проведения любых видов работ на пограничных водных объектах и землях водного фонда;
- условия прохождения (демаркацию) государственных границ по характерным створам или осям пограничных рек;
- процедуры оперативной корректировки условий межгосударственного водораспределения в критические периоды дефицита водных ресурсов.

Водное и иное законодательство Кыргызской Республики допускает возможность создания совместных предприятий, открытых акционерных обществ и других предпринимательских структур с участием иностранного капитала и иностранных юридических лиц, осуществляющих водохозяйственную деятельность. Разрешается сдача иностранным юридическим лицам в концессию водных объектов или их участков, а также сдача в аренду водохозяйственных систем и сооружений при условии получения на общих основаниях лицензий на право водопользования и соблюдения прав других водопользователей.

3.4. Национальная позиция Кыргызской Республики в отношении неурегулированных водных проблем

Международная практика выделяет три основных подхода к определению права собственности на водные ресурсы:

- а) доктрина «абсолютного суверенитета» предполагает право государства самостоятельно распоряжаться водными ресурсами, в том числе трансграничными, формирующимися на его территории;

б) доктрина «ограниченного суверенитета» предполагает право государства использовать водные ресурсы на своей территории с учетом интересов других государств;

в) доктрина «общности интересов» или «общедоступных природных ресурсов» допускает возможность использования «на разумной и справедливой основе» трансграничных водных ресурсов всеми государствами, относящимися к бассейну данного водного объекта (реки, озера, моря).

Как отражено в п.2 статьи 4 Конституции Кыргызской Республики: «Земля, ее недра, воздушное пространство, воды, леса, растительный и животный мир, другие природные ресурсы являются собственностью Кыргызской Республики, используются как основа жизни и деятельности народа Кыргызстана и находятся под особой охраной государства». Казалось бы, отход от прежней позиции в старой редакции Конституции, предусматривающей государственную собственность на воду, имеет место быть. Однако в статье 4 Водного кодекса Кыргызской Республики принято положение: «Водные ресурсы Кыргызской Республики являются исключительной и неотчуждаемой собственностью государства. Каждый имеет право пользоваться водными ресурсами в пределах государственной границы в соответствии с положениями настоящего Кодекса». При всем этом, изложенное не означает приверженность Кыргызской Республики доктрине «абсолютного суверенитета», о чем свидетельствуют другие нормативные правовые акты.

Приверженность Кыргызской Республики доктрине «добровольного ограниченного суверенитета» зафиксировано в п.1 Указа Президента Кыргызской Республики от 06.10.1997г со следующей формулировкой: «Договоренности по вопросам использования водных ресурсов рек должны иметь целью достижение взаимной выгоды на справедливой и разумной основе». Вместе с тем, п.2 этого же указа гласит: «Кыргызская Республика исходит из того, что каждое государство имеет право в пределах своей территории использовать водные ресурсы реки с целью получения максимальной выгоды». Исходя из этого, Национальная позиция по данной проблеме сводится к следующим постулатам:

- заложенное в Конституции и действующем законодательстве право государственной собственности на водный фонд в пределах территориальных границ пересмотру не подлежит;
- государство признает необходимость сохранения традиций добрососедства и взаимовыгодного сотрудничества в сфере водных отношений с другими государствами и намерено в дальнейшем в максимально возможной степени учитывать их интересы;
- государство, являясь гарантом соблюдения гражданских прав своего населения, намеренно неуклонно отстаивать национальные интересы. В связи с этим допускается возможность пересмотра в перспективе ранее установленных квот (лимитов) межгосударственного водораспределения, если такое решение будет продиктовано изменением демографической или экологической ситуации, необходимостью обеспечения продовольственной безопасности страны или другими объективными причинами;
- государство намерено в дальнейшем регулировать режимы использования ресурсов речных бассейнов, исходя из достижения максимальной выгоды для страны, но с учетом справедливых интересов других стран. Всякое отклонение от оптимальных с точки зрения Кыргызской Республики режимов использования водных ресурсов в пользу другого государства должно компенсироваться в согласованной заинтересованными сторонами форме;

- государство берет на себя обязательство не предпринимать какие-либо односторонние действия, направленные на изменение ранее достигнутых договоренностей в сфере водных отношений без предварительных консультаций и переговоров с заинтересованными сторонами.

С целью сохранения доверительных отношений с соседними странами государство допускает возможность определенных компромиссов в переговорном процессе, за исключением случаев, затрагивающих сферу суверенитета, национальной безопасности и территориальной целостности страны.

При подготовке Региональной водной стратегии и последующих межгосударственных соглашений Кыргызская Республика намерена придерживаться следующей позиции:

- право управления водными ресурсами в пределах территориальных границ является прерогативой каждого государства, закрепленной в Конституциях;

- с целью развития взаимовыгодного сотрудничества по водным и иным проблемам, максимального учета интересов всех заинтересованных сторон, государство намерено активно участвовать в деятельности ранее созданных межгосударственных структур (МФСА, МКУР, МКВК), а также вновь создаваемых координационных инвестиционных, информационных, научных и др. международных организаций и объединений;

- государство намерено оказывать всестороннюю поддержку и создавать режим наибольшего благоприятствования для привлечения иностранных инвестиций, зарубежного организационного, технического и ресурсного потенциала для модернизации и развития водохозяйственной инфраструктуры, а также реализации других деловых проектов, связанных с использованием и охраной водного фонда страны;

- государство намерено сохранить в перспективе право иностранных юридических лиц на собственность и управление водохозяйственными сооружениями, в том числе на условиях акционирования или аренды. Однако это право не должно распространяться на крупнейшие водохозяйственные сооружения, остающиеся в собственности государства и имеющие стратегическое значение (плотины, водозаборные узлы, магистральные каналы и др.). Последнее обстоятельство требует внесения уточняющей поправки в Закон «О воде»;

- государство допускает возможность осуществления взаимного контроля за соблюдением условий межгосударственного водораспределения. С этой целью в межгосударственных соглашениях должны быть детально регламентированы перечни объектов, подлежащих контролю и процедуры инспекционной деятельности.

В соответствии с положениями Водного кодекса и статьей 15 Закона «Об охране окружающей среды» водопользование в Кыргызской Республике является платным для всех категорий водопользователей. Плата должна взиматься:

- за пользование водой как за природный ресурс (устанавливается Жогорку Кенешем Кыргызской Республики);

- за сбросы загрязняющих веществ в водные объекты и водохозяйственные сооружения (устанавливаются Правительством Кыргызской Республики по предложению Национального Совета по воде);

- за услуги, связанные с выполнением установленного перечня водохозяйственных мероприятий, включая подачу воды потребителям всех категорий (размеры оплаты устанавливаются Правительством Кыргызской Республики).

Режим платного водопользования не предусматривается в водных законодательствах всех стран ЦАР, не унифицирован также порядок и условия установления и взимания платежей. Так как Кыргызстан регулярно оказывает соседним государствам односторонние услуги по водоподаче и несет при этом соответствующие издержки, то возникает очевидная необходимость их компенсации. Это обстоятельство учтено в п.3 Указа Президента Кыргызской Республики от 06.10.1997г. в следующей формулировке: «Кыргызская Республика...имеет право на возмещение расходов по строительству, реконструкции и эксплуатации водохранилищ и иных гидротехнических объектов межгосударственного значения». Решение этой проблемы может осложниться в связи с предстоящей приватизацией значительной части водохозяйственной инфраструктуры страны. В результате этого потенциальные собственники отдельных водохозяйственных систем могут получить право самостоятельно регулировать уровень тарифов за услуги по водоподаче, то есть тарифная политика станет дифференцированной и с ограничением мер государственного регулирования.

Позиция Кыргызской Республики в отношении данной проблемы состоит в следующем:

- каждое государство имеет право на компенсацию своих затрат при осуществлении работ и услуг в пользу другого государства;
- методология оценки затрат и размеры затрат в каждом конкретном случае должно быть в предварительном порядке согласовано заинтересованными сторонами;
- формы и процедуры компенсации затрат путем долевого участия государственных органов или хозяйствующих субъектов заинтересованных стран в выполнении водохозяйственных мероприятий, встречных поставок материальных ресурсов и т.п. должны быть конкретизированы в межгосударственных соглашениях и договорах (контрактах);
- включение в стоимость услуг по подаче воды на территорию других государств платы за пользование водными ресурсами должно являться предметом переговоров;
- взаимное признание принципа платности водопользования в межгосударственных отношениях влечет за собой необходимость согласования тарифной, налоговой и таможенной политики и включение конкретных решений по данным вопросам в состав межгосударственных соглашений.

Обособленной проблемой является возможность создания прецедента переуступки государством определенной доли причитающихся ему водных ресурсов другому государству за определенную компенсацию. Кыргызская Республика намерена установить свое отношение к этой проблеме на основании дополнительного анализа ее правовых, экономических и др. аспектов.

Принципы международного сотрудничества в сфере охраны окружающей среды, в том числе водных ресурсов, регламентированы в статье 57 Закона «Об охране окружающей среды». В Указе Президента Кыргызской Республики от 06.10.1997г. также предусматривается «взаимное обязательство сторон контролировать, предотвращать и уменьшать загрязнение реки...» Межправительственное соглашение от 1998г. о сотрудничестве в области охраны окружающей среды и рационального природопользования достаточно подробно нормирует

сферу природоохранного сотрудничества, но при этом не конкретизирует механизма и процедуры совместной деятельности, то есть имеет рамочный характер. Следует подчеркнуть, что указанное Соглашение не фиксирует объективные различия исходных условий водо-охранной деятельности. Кыргызстан и Таджикистан, чьи территории совпадают с зонами формирования стока крупнейших рек региона, имеют повышенный риск нанесения ущерба соседним государствам, а, следовательно, и нести дополнительные издержки с целью повышения уровня безопасности своих водохозяйственных и очистных систем, накопителей загрязняющих веществ и др. Кроме того, Кыргызстан вынужден вносить изменения в оптимальные с экономической точки зрения режимы регулирования стока крупных рек для обеспечения санитарных и экологических попусков воды за пределами своей территории.

С учетом этих обстоятельств позиция Кыргызской Республики по данной проблеме обозначается следующим образом:

- государство гарантирует выполнение принятых на себя ранее обязательств в области охраны окружающей среды и рационального водопользования;

- с учетом специфики водных отношений в Центрально-Азиатском регионе принципа международного водного права, известные, как «не навреди» и «загрязнитель платит» могут применяться в рамках пакетных соглашений, предусматривающих:

а) обязанность каждого государства возмещать ущерб, нанесенный потерпевшей стороне;

б) необходимость участия всех заинтересованных сторон в осуществлении мероприятий по профилактике и ликвидации последствий стихийных бедствий, аварий и др. обстоятельств, приводящих к нарушению состояния трансграничных вод и окружающей среды;

- государство вправе рассчитывать на поддержку других стран ЦАР при реализации мер по повышению безопасности своих водохозяйственных инфраструктур, проведению противопаводковых, регулировочных, берегозащитных и др. работ в случаях, если эти меры будут иметь негативные последствия для других заинтересованных сторон;

- государство считает необходимым конкретизировать процедуры и нормативы международного сотрудничества в сфере охраны вод в развитие ранее достигнутых соглашений;

- государство склоняется к мнению о преждевременности присоединения к «Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер» (Хельсинки, 1992г.), так как считает положения этого документа недостаточно адекватными условиям водных отношений в ЦАР. В тоже время, позитивные аспекты указанной Конвенции должны быть учтены при разработке Региональной водной стратегии и многосторонних пакетных Соглашений по проблемам сотрудничества в сфере использования и охраны вод.

Национальное водное право Республики Таджикистан и его увязка с международным водным правом. Приоритеты и проблемы. Совершенствование законодательной базы Республики Таджикистан

Назирова А.А.³

В истории Республики Таджикистан с 9 сентября 1991 года наступил качественно новый период суверенного независимого развития с присущим ему переходом от плановой экономики к рыночным отношениям. Это потребовало создания законодательной базы, регулирующей водные и другие отношения в условиях независимого развития. Исторически сложилось так, что наработка законодательной базы проходила одновременно с преобразованием общественно-политической системы. Переходный период оказался весьма сложным, недоставало опыта по разработке отвечающего современным требованиям законодательства, порой просто дублировалось законодательство Союза. Но по мере накопления опыта, продвижения экономических и политических реформ стали приниматься законодательные акты, адекватно регулирующие складывающиеся общественные отношения.

Водное законодательство Республики Таджикистан построено в соответствии с Конституцией и состоит из Водного Кодекса, нормативно-правовых актов Республики Таджикистан и международно-правовых актов, признанных Республикой Таджикистан.

Водный Кодекс Республики Таджикистан, принятый Президентом Республики Таджикистан 29 ноября 2000 года, состоит из 5 разделов, 24 глав, 146 статей. Кроме того, в 2002 и 2003 годах Постановлениями Правительства Республики Таджикистан были приняты 8 подзаконных актов Республики Таджикистан по регулированию водных отношений, в число которых входят: «Правила пользования водными объектами для нужд рыбного хозяйства и гидроэнергетики», «Порядок оформления, регистрации и выдачи разрешений на специальное водопользование», «О порядке поощрения водопользователей, осуществляющих общественно-полезные мероприятия по рациональному использованию и охране вод», «О введении Государственного водного кадастра ...» и другие.

В соответствии с Конституцией Республики Таджикистан «Земля, ее недра, вода, воздушное пространство, животный и растительный мир и другие природные ресурсы являются исключительной собственностью государства, и государство гарантирует эффективное их использование в интересах народа».

³ Министр мелиорации и водного хозяйства Республики Таджикистан

Основные законы, регулирующих различные аспекты водных отношений следующие:

Водный Кодекс, Закон об охране природы, Закон о недрах, Закон об энергетике, Земельный Кодекс, Закон о плате за землю, Закон о государственном санитарном надзоре, Лесной Кодекс, Закон о ветеринарном надзоре, Закон о защите и использовании животного мира, Гражданский Кодекс, Уголовный Кодекс.

Водным кодексом установлен экономический механизм водопользования, включающий в себя: платность специального водопользования, бесплатность общего водопользования, плату за пользование водными ресурсами в пределах установленных лимитов (кроме сельскохозяйственного орошения и лесного хозяйства), плату за сверхлимитное и нерациональное использование водных ресурсов, оплату за услуги, связанные с накоплением, транспортировкой до границы потребителей.

Для полного внедрения экономического механизма водопользования необходимо разработать закон прямого действия о плате за воду наподобие закона о плате за землю. Это положительно скажется на повышении уровня собираемости платы за водные ресурсы и услуги по подаче воды потребителям, конкретном закреплении государственной поддержки с уточнением принципов бюджетного финансирования, тарифной, кредитной и налоговой политики.

Для оптимизации системы управления водными ресурсами на национальном уровне необходимо будет осуществить постепенный переход на системный метод управления в пределах гидрографических, а не административных единиц, ускорить повсеместное создание ассоциаций водопользователей, внедрить в практику управления спросом на воду, обеспечить дифференциацию платежей за воду и ее доставку в зависимости от конкретных условий, развивать разнообразные формы частного, коллективного и акционерного водопользования на основе рыночной водохозяйственной деятельности.

В контексте нового Водного Кодекса Республики Таджикистан должно идти совершенствование законодательной и нормативной базы. Принята Концепция рационального использования и охраны водных ресурсов Таджикистана, которая отражает государственную водную политику на продолжительный период времени. Необходимо:

- провести ревизию всего водного законодательства и устранить имеющиеся в нем противоречия на всех уровнях;
- наработать новые подзаконные акты взамен действующих с советского периода;
- обеспечить, чтобы плата за водные ресурсы была узаконена актом прямого действия, т. е. принять закон о плате за водные ресурсы, которая сейчас является прерогативой правительства и до сих пор не введена. В результате сдерживается выполнение водоохраных мероприятий;
- конкретизировать экономический механизм водопользования с тем, чтобы средства, вносимые водопользователями наряду со средствами государственной поддержки (республиканский, местные бюджеты, налог на землю, таможенные, налоговые льготы) покрывали нормативные затраты водохозяйственных организаций по эксплуатации ирригационных систем;
- необходима разработка согласованных критериев и методик с последующим заключением двух и многосторонних соглашений в сфере межгосударственных отношений;

- усилить контроль по приведению ведомственных нормативных документов (уставы, положения) в соответствие с требованиями гражданского кодекса Республики Таджикистан, обязательной их юридической экспертизы и регистрации в органах юстиции Таджикистана;
- провести и постоянно контролировать вопросы лицензирования водохозяйственной деятельности (проектирование, строительство) и оформление (переоформление) специального водопользования;
- определить на правительственном уровне орган ответственный за ведение Государственного реестра водохозяйственных сооружений и установить его функции и порядок ведения этого реестра;
- определить перечень стратегически важных водохозяйственных объектов, подлежащих охране от диверсионных актов и чрезвычайных ситуаций и обеспечить их охрану;
- определиться с международными конвенциями, договорами и принять решение - к каким необходимо присоединение Таджикистана.

Ниже приводится перечень некоторых нормативно-правовых актов Правительства Республики Таджикистан, которые необходимо принять в ближайшее время:

1. Порядок разработки и утверждения схем комплексного использования и охраны вод;
2. Порядок привлечения водопользователей к выполнению ирригационно-мелиоративных работ;
3. О порядке изменения форм собственности на водохозяйственные объекты;
4. О государственной поддержке в области обеспечения питьевой водой;
5. О порядке представления права управления водохозяйственными объектами Государственной собственности специализированным местным и иностранным юридическим лицам;
6. Порядок образования и использования водного фонда, установления нормативов и лимитов водопользования;
7. Порядок возмещения физическими и юридическими лицами убытков при повреждении ирригационных и водохозяйственных сооружений и устройств;
8. Порядок ведения Государственного реестра водохозяйственных сооружений;
9. О поэтапном переходе на бассейновый принцип управления в водном хозяйстве.

Закон Республики Таджикистан «Об ассоциациях водопользователей» находится в стадии рассмотрения.

Действующим законодательством Республики Таджикистан источниками инвестиции для ирригационных систем определены:

- средства, взимаемые с потребителей воды;
- средства республиканского и местных бюджетов;
- налог на землю;
- зарубежные инвестиции;
- другие источники, не запрещенные законодательства.

Требуется также разрабатывать и внедрить обязательный механизм сбора и направления средств от отчуждения земель для несельскохозяйственных нужд, для освоения взамен выбывших и улучшения мелиоративного состояния и повышения продуктивности имеющихся угодий.

Все эти вопросы можно решить только путем создания четкой законодательной базы, гибкой к различным нестандартным ситуациям. От нормативного финансирования ирригационных систем во многом будет зависеть зарубежная инвестиционная деятельность по их реабилитации, поскольку вложение средств в заведомо не содержащуюся в полном объеме систему будет проблематичным.

Определению потребных объемов финансовых ресурсов будет способствовать принятие акта Правительства Республики Таджикистан о проведении инвентаризации основных фондов ирригационных систем, не проводившийся с 1990 года.

В международном плане межгосударственные водные отношения исходят пока из установленного в советский период вододеления между Центрально-Азиатскими республиками на основе присущих тому времени технико-экономических обоснований. Но в нынешних условиях, когда бездействует компенсационный механизм, сглаживавший неравномерное вододеление и покрывавший затраты на содержание водохозяйственного комплекса регионального значения, вододеление советского периода не может отвечать национальным интересам Таджикистана. Поэтому на межгосударственном уровне необходимо разрабатывать и установить новые принципы вододеления с компенсационным механизмом. Кроме этого, необходимо предусмотреть также компенсационные долевые платежи для предотвращения вредного воздействия вод в зоне формирования стока. Инертность государств зоны рассеивания стока по рассмотрению и решению этих вопросов сдерживает разработку и принятие соответствующих межгосударственных документов.

Взгляды на международные водные отношения Республики Таджикистан отображены в статьях 145-146 Водного Кодекса, статьях 88-89 Закона об охране природы.

В статье 145 Водного кодекса изложены принципы международного сотрудничества в сфере водных отношений, где сказано, что Республика Таджикистан в своей политике в области водных отношений исходит из необходимости устойчивого развития экономики, рационального использования и охраны водных ресурсов на основе соблюдения международных принципов, взаимной выгоды, дружбы с иностранными государствами, всеобщей экологической безопасности, всестороннего международного сотрудничества. Международные водные отношения с другими государствами регулируются Водным Кодексом, другими законами Республики Таджикистан, положениями международных правовых документов, признанных Республикой Таджикистан.

Значительным шагом вперед в деле развития водных отношений в Центрально-Азиатском регионе стало заключение в 1997 году Договора о создании единого экономического пространства. Но, к сожалению, формирование этого пространства идет очень медленно, наряду с таможенными и прочими барьерами нас начинают разделять и визовые барьеры.

Важным документом является Соглашение от 9 апреля 1999 года (г. Ашхабад) заключенное пятью Центрально-Азиатскими государствами, которым произведена оптимизация по вертикали структуры управления Международного фонда

спасения Арала, играющего заметную роль в международных водных отношениях.

В январе 1994 года на конференции Глав государств Центральной Азии по проблемам бассейна Аральского моря в г. Нукусе была принята «Программа конкретных действий по улучшению экологической обстановки в бассейне Аральского моря». Программой, в частности, предусматривалась разработка общей стратегии вододеления и на ее основе – проектов межгосударственных правовых и нормативных документов. К сожалению, первый подход по созданию региональной водной стратегии (1996 г.) завершился безрезультатно, хотя и было наработано много полезной информации. Существующее вододеление без экономического механизма не может продолжаться бесконечно долго. Наличие объективных противоречий между зоной формирования стока и зоной рассеивания и инертность в решении этих проблем затрудняет формирование региональной правовой базы в области водных отношений. В результате не достигнуто сближения:

- По общей стратегии вододеления рационального использования и охраны водных ресурсов бассейна Аральского моря (проект Всемирного банка),
- По долевному участию в возмещении затрат по эксплуатации и техническому обслуживанию водохозяйственных сооружений межгосударственного пользования (проект Кыргызстана),
- По созданию водно-энергетического консорциума с охватом не только бассейна реки Сырдарья, но и Амударья (предложение Таджикистана),
- По проекту Соглашения между Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой, Республикой Таджикистан и Республикой Узбекистан об основных принципах сотрудничества в области водных отношений (проект Кыргызстана).

В настоящее время из-за отсутствия экономического механизма водопользования прежнее вододеление не удовлетворяет зону формирования стока. Поэтому для решения этого вопроса необходимы всеобъемлющие долговременные соглашения между всеми государствами региона, в которых будут предусмотрены механизмы их реализации, исходя из конкретных условий с учетом уважительного отношения к интересам друг друга. И центральным звеном здесь должен стать экономический механизм водопользования, согласование национальных и региональных стратегий.

Сложной проблемой остается вопрос трансграничных водотоков. Не урегулирован на региональном уровне вопрос возвратных вод и механизм гарантированного транзита вод в Аральское море. Последние события, связанные со строительством Золотого моря, Коксарайского водохранилища, имеющиеся и постоянно пополняемые водой впадины (Сарыкамыш, Айдаркуль, Арнасай, фильтрационные потери Каракумского канала и др.), объем которых сравним с потерями объема Аральского моря, указывают де-факто, что сохранение Арала отведено на задний план.

Важнейшими вопросами, которые надо решать правовым путем и которые поднимут уровень доверия и расширят рамки сотрудничества, являются:

- установление справедливого вододеления в регионе;
- установление порядка поддержания водохозяйственных сооружений регионального значения по взаимно согласованному перечню;

- разработка положения о принципах информационного обмена в водной сфере и на основе этого заключение соответствующих межгосударственного соглашения;
- совершенствование межгосударственной системы управления комплексным использованием и охраной водных ресурсов трансграничных рек;
- развитие и совершенствование правовой основы межгосударственных отношений использования и охраны водных ресурсов трансграничных рек;
- установление механизма координации международной помощи.

В соответствии с действующим законодательством Республики Таджикистан, следует развивать межгосударственные водные отношения путем заключения двух- и многосторонних соглашений, договоров, по правовым, организационным, техническим, экономическим и другим направлениям деятельности.

К числу факторов межгосударственных проблем, которые Республика Таджикистан старается решать в контакте с соседними государствами и надеется на взаимопонимание:

- зависимость водообеспеченности и мелиоративного состояния орошаемых земель от источников водообеспечения в сопредельных странах, а также подтопления с их стороны;
- упущение доходов из-за неэффективного использования Нурекского и Кайраккумского водохранилищ;
- проблемы водodelения в маловодные годы;
- возрастающее влияние демографического процесса на проблемы водопотребления.

В целом для решения указанных межгосударственных проблем необходимы согласованные критерии и методики, заключение двух и многосторонних соглашений.

Национальное водное право Туркменистана и его увязка с международным водным правом. Приоритеты и проблемы. Направления совершенствования

Бердыев А.

Резюме

В настоящем докладе дан анализ используемых в водной политике Туркменистана подходов и принципов, сочетания прагматичного и радикального взгляда на реформы законодательной базы водного сектора и межгосударственные водохозяйственные отношения, изложен опыт традиционного и нового сотрудничества в совместном управлении трансграничными водными ресурсами, как с точки зрения их результативности, так и с позиций оценки своевременности и этапности.

Далее приведено краткое описание основных положений законодательных и нормативно-правовых актов Туркменистана, межгосударственных и международных актов подписанных, ратифицированных или признаваемых Туркменистаном. С 1 ноября 2004 года вошел в силу новый Кодекс Туркменистана «О воде», который имеет ряд существенных отличий от использовавшихся ранее принципов регулирования водных отношений.

Сразу после обретения независимости, Туркменистан признал ряд нормативных и правовых документов бывшего СССР. Наиболее существенные изменения произошли с подписанием двухсторонних межгосударственных Соглашений Туркменистана с Исламской Республикой Иран и Республикой Узбекистан. Достаточно точное исполнение Сторонами достигнутых договоренностей говорит о хорошей проработанности зафиксированных в Соглашениях взаимных обязательств и своевременности принятых решений. Ввод в апреле 2005 года в строй водохранилища «Достлук» является ярким подтверждением этого.

Выполненный анализ правовых основ управления водными ресурсами Туркменистана позволяет (а) наметить меры по обеспечению соблюдения заложенных в новом Кодексе норм, (б) определить направления работы по превентивному решению экологических проблем, и (в) дать оценку уровня и перспектив межгосударственного сотрудничества с точки зрения устойчивого развития центрально-азиатского региона.

Введение

Туркменистан относится к числу стран с прагматичной внешней и внутренней политикой, определяющей развитие страны в целом на долгосрочную перспективу. При этом Туркменистан отличается радикальным подходом к решению конкретных задач, требующих принятия безотлагательных мер. Это в равной

степени относится как к правовой, так и к экономической и социальной сферам жизни государства. Результатом сочетания таких подходов к решению стратегических и тактических задач явилось провозглашение политики постоянного позитивного нейтралитета, которое признано мировым сообществом и является базисом всей вновь принимаемой законодательной и нормативно-правовой базы, формирующейся в последние десять лет.

Это обстоятельство является исключительно важным для понимания позиции и политики Туркменистана во всех сферах международного и межгосударственного сотрудничества, с одной стороны, и внутригосударственных процессов, с другой. Водные отношения не являются исключением.

Сочетание прагматизма в стратегическом партнерстве и радикального подхода к решению актуальных внутренних задач позволило:

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

При решении конкретных насущных вопросов по трансграничным водам Туркменистан всегда предпочитал развивать двухсторонние отношения, которые отличаются большей детальностью, проработанностью и ответственностью за исполнение принятых на себя взаимных обязательств. Очевидно, что чем больше сторон вовлечено в переговорный процесс, тем труднее и медленнее протекает процесс гармонизации национальных интересов и достижения взаимного согласия. Анализ мирового опыта показывает, что чем скоротечнее и радикальнее проводится реформа законодательства, тем болезненнее и дольше приходится исправлять ошибки, допущенные в спешке реформ и под давлением сиюминутных задач и интересов. При этом следует учесть динамичность ситуации – сравнительно небольшие не согласованные вовремя вопросы, как правило, имеют тенденцию превращаться в крайне запутанные проблемные узлы.

Анализ процесса адаптации правовой базы к изменяющимся условиям внутри государства и внешним факторам позволяет выявить подчас скрытые тенденции, проблемы и возможности, сделать обоснованный выбор приоритетных направлений работы на будущее.

Водное законодательство Туркменистана и перспективы его развития

Кодекс Туркменистана «О воде» введен в действие с 1 ноября 2004 года. Этот законодательный акт юридически закрепил сложившуюся в результате проводившейся поэтапной реформы системы государственной власти и перераспределения функций и полномочий в отношении управления водными ресурсами. Являясь составной частью общегосударственной законодательной системы, новый Кодекс «О воде» призван обеспечить правовое регулирование водных от-

ношений на принципах устойчивого развития государства и общества, рационального использования и охраны водного фонда страны.

В соответствии со статьей 4 Кодекса «О воде» государственный водный фонд является исключительной собственностью государства, а водохозяйственные сооружения могут являться собственностью как юридических, так и физических лиц. Это является принципиальным отличием от ранее существовавшей нормы, когда в водохозяйственных отношениях не учитывались законные права физических лиц.

Также Кодекс устанавливает границы компетенции между различными уровнями управления водными ресурсами – Кабинетом Министров, специально уполномоченными государственными органами по регулированию использования и охраны вод, органов местной исполнительной власти, общественных организаций и граждан.

Согласно ст.78 п.4 Конституции Туркменистана Кабинет Министров (КМТ) осуществляет государственное управление экономическим и социальным развитием, обеспечивает рациональное использование и охрану природных ресурсов. Кодекс «О воде» детализирует компетенцию Кабинета Министров. В частности именно Кабинет Министров ежегодно утверждает каждому велаяту (области) и этрапу (району) лимиты водопотребления в целом, в том числе по основным водоисточникам и отраслям экономики.

В ст.12 закона «О Кабинете Министров Туркменистана» указано, что на заседаниях КМТ рассматриваются меры по охране и рациональному использованию земли, ее недр, водных ресурсов, растительного и животного мира». Кодекс «О воде» полнее раскрывает механизм реализации этих мер, через утвержденные в установленном порядке «Бассейновые схемы комплексного использования и охраны вод», государственные, межгосударственные и региональные программы и проекты.

Согласно «Положению о Министерстве водного хозяйства Туркменистана» (МВХТ), утвержденного Постановлением Президента Туркменистана от 15 июня 2000г. «МВХТ является органом государственного управления водохозяйственным комплексом страны...». В числе главных задач МВХТ в п.4 Положения определены: «...управление водными ресурсами, планирование, распределение, учет и контроль за их рациональным использованием...». В соответствии со статьей 5 водного Кодекса Министерство водного хозяйства определено как специально уполномоченный государственный орган по регулированию использования вод, а Министерство охраны природы, как аналогичный орган по охране вод.

Если в период проведения социально-экономических реформ, часть функций «Водного Кодекса» выполняли Решения и Постановления Президента и Кабинета Министров. Это позволяло избежать постоянного пересмотра, уточнения и жесткого регламентирования жизненно важных для страны водных вопросов, при которых могла бы возникнуть правовая неразбериха и потеря управляемости водохозяйственной системы. Являясь нормативно-правовыми документами прямого действия, такие Постановления реально исполнялись органами государственной власти в назначенные для этого сроки.

Если приоритетом государства является устойчивое развитие общества, а оно действительно является принятым приоритетом Туркменистана, то следует исключить любые формы революционности в столь консервативной сфере, какими являются водно-земельные отношения.

Коренные реформы законодательной базы в водном секторе по времени были совмещены с принятием Кодексом Туркменистана «О земле». Оба документа были разработаны на основании анализа результатов реформы законодательства, регулирующего частное предпринимательство, а также пакета законодательных актов в области охраны окружающей среды. Эволюция структуры земельных, экономических отношений и, главным образом, сознания населения, никогда не происходит за краткий исторический период. С этой точки зрения важным является то, что новые Кодексы унаследовали лучшие черты прежней правовой системы, обогатившись современными достижениями в области права и впитав в себя национальные традиции бережного отношения к воде и земле. Вновь принятые законы поддерживают, но не подталкивают положительные тенденции, создают благоприятные условия для самостоятельного и ответственного хозяйствования, способствуют развитию частного предпринимательства на принципах рационального использования природных богатств страны.

Национальной Программой «Стратегия экономического, политического и культурного развития Туркменистана на период до 2020 года» только за счет имеющегося природного и ускоренного развития производственного потенциала планируется увеличить объем сельскохозяйственного производства в 17,7 раза. Если в настоящее время 90% орошаемых земель находится в государственном землепользовании, то к 2020 году планируется на новой законодательной базе передать орошаемые земли негосударственному сектору. Организационными формами частного землепользования будут акционерные общества, дайханские (фермерские) хозяйства и кооперативы. Именно от этих категорий водопользователей в наибольшей мере будет зависеть эффективность мер по рациональному использованию ограниченных водных ресурсов страны.

В 2005 году в Туркменистане начат новый этап реформы сельского хозяйства. Взят курс на создание крупных ассоциаций сельхозпроизводителей и сельскохозяйственных акционерных обществ (САО). В конце 2004 года было образовано САО Туркменистана, которое к посевной кампании 2005 года сформировало 44 этрапских САО, включающих в себя 412 специализированных отделений. Три лучших хозяйства страны также были преобразованы в самостоятельные САО. Статья 58 Кодекса «О воде» гласит: «Органы водного хозяйства оказывают крестьянским объединениям и другим юридическим лицам техническую помощь за их счет в эксплуатации внутривозвращенной оросительной и коллекторно-дренажной сети и гидротехнических сооружений...». Это означает, что ответственность за эксплуатацию внутривозвращенной оросительной и коллекторно-дренажной сети ляжет на вновь созданные САО. САО получили право самостоятельно реализовать по мировым ценам 70 процентов выращенного хлопчатника. Часть полученных средств может быть использована для поддержания и модернизации внутривозвращенных сетей.

Кодекс Туркменистана «О воде» юридически подтвердил историческую функцию государства с древнейших времен и до сегодняшнего дня в отношении поддержки и развития оросительных и дренажных систем на бассейновом и межбассейновом уровне. Статья 57 водного Кодекса ясно указывает, что «Межхозяйственная оросительная и коллекторно-дренажная сеть с сооружениями на ней находится на балансе государственных водохозяйственных организаций.

Водный Кодекс также подтвердил принципы регулирования водопотребления и водопользования на территории Туркменистана согласно которым:

- Вода для хозяйственно-питьевых нужд предоставляется населению бесплатно, затраты на строительство, реконструкцию и эксплуатацию систем водо-

снабжения населенных пунктов покрываются за счет муниципальных и государственных бюджетов;

- Вода для промышленного водоснабжения подается на платной основе согласно установленных тарифов;
- Превышение лимитов водозабора и сброса неочищенных промышленных стоков влечет за собой наложение на предприятие установленных штрафных санкций;
- Вода для орошения земель в пределах лимитов предоставляется бесплатно;
- Затраты по обслуживанию внутрихозяйственных систем несут сами водопользователи, на балансе которых они находятся;
- Финансирование строительства, реконструкции и эксплуатации водохозяйственных объектов государственного, межбассейнового, межэтрапского (межрайонного) и межхозяйственного значения осуществляется за счет средств государственного бюджета.

Проведенные в последние десять лет реформы структуры управления водным сектором, затрагивали в основном вопросы подчиненности внутри существовавших систем, и были направлены на оптимизацию отношений между водохозяйственными организациями (ВХО), с одной стороны, и различными группами водопользователей, водопотребителей, среди которых год от года все большее число составляют представители частного сектора.

Принятие Кодексов «О воде» и «О земле» явилось завершающим этапом формирования целостной системы природоохранного законодательства. В обоих Кодексах значительно усилены нормы и требования к экологической безопасности производств, сохранению биоразнообразия, ландшафтов, охране здоровья населения.

В свое время Туркменистан приобрел печальный опыт сельскохозяйственного освоения целинного Огузханского массива задолго до ввода в эксплуатацию инженерной оросительной и коллекторно-дренажной сети, что привело к вторичному засолению более чем 200 тысяч гектаров пашни. В течении нескольких десятилетий в приоазисные пески неорганизованно сбрасывались дренажные воды. В результате свою ценность потеряли свыше 4 тысяч квадратных километров пастбищ, которые стали источником загрязнения атмосферного воздуха и создают неблагоприятный фон для развития заболеваний органов дыхания и анемии. Одним словом, вокруг каждого оазиса теперь есть свои «Аралы» со всеми вытекающими последствиями.

Принятый в 2004 году водный Кодекс ставит надежный правовой заслон на пути подобного варварского отношения к земле и воде. Для этого введен строгий запрет на разработку проектов, их осуществление и эксплуатацию объектов без учета природоохранных требований. Для выполнения этих требований уже предпринимаются беспрецедентные меры. Уже в ближайшие годы будет завершено строительство магистральных коллекторов от каждого оазиса и дренажная вода будет организованно отводиться в Туркменское озеро.

Туркменистан присоединился к Орхусской Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. Кодекс Туркменистана «О воде» признает общественные организации и граждан, как полноправных субъектов водохозяйственных отношений, в том числе и в судебном разрешении спорных вопросов.

Статья 106 Кодекса предусматривает судебный порядок разрешения споров о водопользовании. Однако, учитывая менталитет и традиции туркменского народа в компетенцию местных органов исполнительной власти (статья 8) включено право досудебного разрешения таких споров. До 2020 года, в дополнение к институту выбора членов органов местного самоуправления (Генгеши) и выбора арчинов, предполагается ввести институт выборов хякимов велятов, этрапов и городов, что сделает механизм превентивного решения конфликтных ситуаций в отношении водопользования по-настоящему демократичным.

Опыт и политика Туркменистана в урегулировании вопросов трансграничных вод

После обретения независимости Туркменистан, как правопреемник бывшего СССР на территории Туркменской ССР, подтвердил свои обязательства по соглашениям в отношении пограничных рек и вод между ИРИ и СССР. Эти обязательства закреплены в:

- Соглашении между Союзом ССР и Персией (старое название ИРИ) о взаимном пользовании пограничными реками и водами на протяжении границы от реки Гери-Руд (Теджен) до Каспийского моря от 20 февраля 1926 года;
- п.11 Протокола к Соглашению между СССР и Ираном об урегулировании пограничных и финансовых вопросов от 2 декабря 1954 г.;
- Договоре между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Шахиншахским Правительством Ирана о режиме советско-иранской границы и о порядке урегулирования пограничных конфликтов и инцидентов, заключенном в г. Москве 14 мая 1957 года;
- Советско-Иранском Соглашении по пограничным рекам Аракс и Атрек заключенном в г. Тегеране 11 августа 1957 года;
- Соглашении между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Шахиншахским Правительством Ирана о составлении предварительных проектов по равноправному использованию пограничных участков рек Аракс и Атрек в целях орошения и производства электроэнергии заключенном в г.Тегеране 5 марта 1958 года.

В Статье 1 соглашения между СССР и ИРИ от 20.02.1926г. записано: «Вся вода реки Гери-Руд (Теджен), начиная от моста Пуль-и-Хатун, вниз по течению на всем протяжении по границе между договаривающимися сторонами делится на десять равных частей, из которых три части поступают в пользование Персии и семь частей в пользование СССР».

В приложениях к указанным Договорам и Соглашениям детально рассматривались вопросы обеспечения устойчивости русел, определялись меры по недопущению русловых деформаций на участках, где осевая или береговая линия русел определяет границу. Также юридически закреплялись процедуры и ответственные должностные и официальные лица, несущие персональную ответственность за соблюдение условий соглашения. Практически все горные реки Копетдага с постоянным стоком подпадают под действие этого соглашения.

Распределение годового стока реки Теджен было изменено в пропорции пятьдесят на пятьдесят на основании соглашения между Туркменистаном и ИРИ по строительству и эксплуатации водохранилищной плотины «Достлук» (Дружба). В апреле 2005 года состоялась торжественная церемония ввода в эксплуатацию

этого водохранилища. Его емкость составляет 1,25 млрд. кубометров и позволяет осуществлять многолетнее регулирование стока реки и предотвратить разрушительные паводки. Эксплуатация водохранилища будет осуществляться совместной ирано-туркменской администрацией.

Данное соглашение является ярким примером взаимовыгодного межгосударственного сотрудничества. Приоритет экономических интересов в партнерстве ИРИ и Туркменистана наглядно демонстрирует потенциал международного права в решении насущных водохозяйственных задач и гармонизации национальных интересов на основе взаимного понимания и добрососедства.

Вопросы использования водных ресурсов бывшими республиками Советского Союза регулировались протоколами Министерства мелиорации и водного хозяйства СССР на основании «Схем комплексного использования водных ресурсов бассейна Аральского моря», других аналогичных разработок и на основании складывающейся оперативной водохозяйственной обстановки (паводки, маловодья). В последних разработках советской эпохи нашли отражение не только озабоченности исчерпанием водных ресурсов региона, но и экологические аспекты, предусматривались меры по управлению качеством речного стока. Сами разработки отличались высоким уровнем, их обсуждения среди профессионалов проводились весьма демократично и открыто.

После распада СССР между Туркменистаном и Республикой Узбекистан были подписаны соглашения об основных принципах вододеления. Эти принципы были проверены временем, был накоплен опыт совместного управления стоком Амударьи, в чем положительную роль играла и играет Межгосударственная Координационная Водохозяйственная Комиссия (МКВК). В результате была подготовлена хорошая почва для заключения в 1996 году бессрочно действующего «Соглашения между Туркменистаном и Республикой Узбекистан о сотрудничестве по водохозяйственным вопросам», которое было подготовлено исходя из того, что Стороны:

- руководствуются отношениями дружбы и добрососедства;
- подтверждают необходимость совместного использования ресурсов межгосударственных рек и других водных источников;
- отказываются от применения экономических и других методов давления в решении водных вопросов;
- признают взаимоувязанность водных проблем и ответственность за рациональное использование водных ресурсов;
- придают исключительное значение увеличению поступления воды в Аральское море;
- осознают необходимость уважения взаимных интересов и урегулирования водохозяйственных вопросов согласительными средствами;
- стремятся к дальнейшему развитию и укреплению отношений добрососедства и сотрудничества.

Вышеуказанное Соглашение было подписано в городе Туркменабаде (бывший г. Чарджоу) 15 января 1996 года и устанавливает, что:

- вододеление стока Амударьи (приведенного к створу водомерного поста Атамурат) производится равными долями (пятьдесят на пятьдесят);
- пропорционально от своих долей в стоке Амударьи Стороны направляют в Аральское море;

- Стороны прекратят с 1999 года сброс дренажных вод с обоих берегов реки Амударья;
- Стороны совместно осуществляют мероприятия по мелиоративному улучшению земель, реконструкции и эксплуатации межгосударственных коллекторов, решению технических вопросов эксплуатации оросительных систем, строительства водоотводящих и водосбросных трактов;
- Стороны будут осуществлять меры по недопущению русловых деформаций и подтопления прилегающих территорий, вызываемых эксплуатацией Аму-Бухарского, Каршинского, Советябского, Дашогузского, Ташсакинского, Кылычбайского, Шабат-Газаватских водных систем;
- Стороны предпримут необходимые усилия против затопления земель, расположенных вдоль Дарьялыкского и Озерного коллекторов, проходящих по территории Туркменистана, реконструкции и эксплуатации вышеуказанных коллекторов с затратами, пропорциональными объемам дренажного стока.

Настоящим соглашением предусматривается защита вод реки Амударьи от загрязнения дренажными водами. Вопросы защиты от загрязнения промышленными и коммунально-бытовыми стоками в будущем могут стать предметом межгосударственных соглашений.

Наиболее интересным в данном соглашении является механизм практической реализации пункта о прекращении сброса дренажных вод в Амударью. Туркменистан уже в ближайшее время выполнит этот пункт соглашения путем ввода в эксплуатацию грандиозного комплекса сооружений под общим названием «Озеро золотого века» (или как его называет международная пресса «Туркменское озеро»), что является радикальным, с инженерной точки зрения, решением целого комплекса проблем. Среди проблем, решаемых данным проектом, можно выделить:

- Ухудшение состояния здоровья населения из-за загрязнения источников питьевой воды и накопления в организме человека токсичных соединений через систему трофических связей;
- Снижение продуктивности сельскохозяйственных угодий, в том числе пустынных пастбищ, из-за их затопления, подтопления и засоления почв;
- Риск снижения биоразнообразия из-за смены условий среды обитания местных (часто эндемичных) видов.

Все проекты, реализуемые на территории Туркменистана в настоящее время, в обязательном порядке проходят Государственную экологическую экспертизу. Разумеется, что по мере принятия в центрально-азиатских странах нормативов и процедур регламентации природопользования, неизбежно накапливаются расхождения в подходах и методологии. Учитывая значительные физико-географические отличия ландшафтов (даже в пределах одного государства) это является нормальным, естественным процессом, которым можно и нужно управлять на региональном уровне. Поэтому одним из направлений развития регионального сотрудничества в Центрально-Азиатском регионе может стать согласование или унификация правил проведения экологической экспертизы и оценки воздействия на окружающую среду в соответствии с мировым опытом и международными стандартами.

Еще одним положительным фактором является признание обеими Сторонами, относящимся к национальному водному фонду, только доли трансграничного стока Амударьи, а не всего объема воды, протекающего по территории государства. Во-первых, этим определяется приоритет межгосударственного Соглашения и вытекающих из него обязательств над национальным, что является общепризнанным принципом международного права. Во-вторых, именно в таком контексте следует рассматривать рамочные международные Конвенции и Декларации, когда в них говорится о справедливом, или точнее говоря – взаимно признанном договаривающимися Сторонами, делении стока трансграничного водотока.

Поскольку законодательства большинства стран мира признают главенство над национальными законодательными актами, подписанных и ратифицированных данным государством международных и межгосударственных правовых актов, между ними не возникает противоречия. В этом случае наступает разделение сфер действия внутреннего законодательного акта и межгосударственного договора или соглашения. Имеется ввиду, что действия якобы вошедших в противоречие актов распространяется на разные или территориально, или физически, или функционально, или процедурно объекты регулирования.

Например, для решения вопроса справедливого деления затрат на реконструкцию и эксплуатацию межгосударственных коллекторов в вышеуказанном соглашении использован подход «пропорций стока», тогда как внутригосударственные нормативные документы определяют размер этих затрат по принципу «протяженности». Этот пример является хорошей моделью для решения трансграничных водных проблем.

Возвращаясь к теме увязки национальных и международных правовых актов надо согласиться - любое рамочное соглашение, каким, в значительной мере, является вышеупомянутая договоренность, требует принятия дополнительных внутригосударственных решений по его реализации, что мы и можем наблюдать на положительном примере туркмено-узбекских соглашений. Рамочный характер соглашения здесь не является ограничивающим фактором. Напротив, он дает свободу в выборе вариантов исполнения обязательств Сторон по данным взаимным обязательствам.

Полезно вспомнить, что заключению двухсторонних соглашений, касающихся в том числе водохозяйственных вопросов, предшествовало подписание Алматинской декларации и утверждение «Программы конкретных действий», которые также носили декларативный характер. Подразумевалось, что каждое из государств-подписантов наполнит эти документы конкретным содержанием.

Туркменистан признает справедливость Хельсинских Правил пользования водами международных рек. Этого факта достаточно для того, чтобы в своей внутренней и внешней политике Туркменистан учитывал озабоченности, проблемы, приоритеты и позиции братских Центрально-Азиатских государств. Поэтому Туркменистан никогда не выдвигал невыполнимых условий и не предъявлял претензий по поводу обстоятельств, которые являются исторически унаследованными проблемами соседних государств.

Следует обратить внимание, что вышеупомянутое межгосударственное соглашение между Туркменистаном и Республикой Узбекистан является не только одной из первых бессрочных договоренностей, но и исполняемой с наибольшей точностью. Отклонения от утвержденных лимитов водodelения не превышают предусмотренных техническими договоренностями 10%, которые также в обязательном порядке согласуются Сторонами.

В ноябре 2004 года пакет межгосударственных правовых актов между Туркменистаном и Республикой Узбекистан пополнился еще двумя документами, прямо или косвенно касающимся водохозяйственных отношений. В статье 6 Договора между Туркменистаном и Республикой Узбекистан о дружбе, укреплении доверия и развитии сотрудничества (г.Бухара, 19 ноября 2004 года) предусматривает проведение встреч Глав Государств на регулярной основе для проведения консультаций по всем вопросам, представляющим взаимный интерес. В статье 13 этого Договора записано «Высокие Договаривающиеся Стороны развивают сотрудничество в области экологии, охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов. Они способствуют согласованным действиям в этой области на региональном и глобальном уровнях, стремясь к созданию международной системы экологической безопасности».

Подписанное Главами Государств Соглашение между Правительством Туркменистана и Правительством Республики Узбекистан о пересечении туркмено-узбекской границы лицами, обслуживающими хозяйственные объекты, расположенные на территориях приграничных областей (г.Бухара, 19 ноября 2004 года) детализирует ранее достигнутые договоренности по обеспечению эксплуатации водохозяйственных объектов одной договаривающейся стороны, расположенных на территории другой стороны, в том числе касающиеся охраны объектов.

Неоценимую роль в урегулировании водохозяйственных вопросов межгосударственного характера играет Межгосударственная Координационная Водохозяйственная Комиссия (МКВК). Будучи одной из первых региональных организаций она оказалась наиболее устойчивой и действенной в процессе укрепления взаимопонимания между новыми независимыми государствами Центральной Азии в исключительно сложный для них период.

Анализ динамики объемов производства сельхозпродукции и объемов водозабора в Туркменистане показывает, что туркменская доля трансграничных вод реки Амударья используется достаточно эффективно и на сегодняшний день ограничивается только имеющимся техническим уровнем оросительных и коллекторно-дренажных систем. Очевидно, что повышение этого уровня является вопросом десятилетий и огромных капитальных вложений. Продвижение в этом направлении имеется.

Стратегия развития водного хозяйства Туркменистана исходит из того, что обеспечение потребностей в воде при планируемом росте производства сельскохозяйственной продукции, росте численности населения и развитии промышленного сектора будет осуществляться в основном за счет повышения эффективности использования имеющихся водных ресурсов. Это также исключительно важно для правильного понимания позиции Туркменистана в отношении раздающихся время от времени предложений о пересмотре существующих межгосударственных порядков распределения трансграничных вод.

Перспективы и направления совершенствования водного законодательства Туркменистана

Введение в действие Кодекса «О воде» означает начало работ по приведению подзаконных актов в соответствие с новыми требованиями. Это очень сложная, трудоемкая, но необходимая работа, так как большинство существующих документов устарело, некоторые нуждаются в либо в пересмотре, либо в переутверждении и переводе на государственный язык, а некоторые необходимо разраба-

тивать впервые. Список этих подзаконных нормативных актов дает представление о масштабах предстоящей работы:

- Положения о специально уполномоченных государственных органах по регулированию использования и охраны вод (статья 7);
- Типовое положение о комиссии местного органа исполнительной власти по разрешению водохозяйственных споров (статья 8);
- Проекты водоохраных зон особо крупных и важных водных объектов (статья 15) и порядок создания водоохраных зон (статья 92);
- Перечень видов специального водопользования (статья 18) и порядок согласования и выдачи разрешений на специальное водопользование (статья 23);
- Порядок возбуждения и рассмотрения ходатайств о предоставлении водных объектов в обособленное пользование (статья 25);
- Порядок взимания платы за воду (статья 29);
- Типовые правила пользования водозаборными сооружениями нецентрализованного водоснабжения населения (статья 41);
- Правила оборудования спасательных станций (статья 45);
- Правила пользования маломерными судами (статья 47);
- Нормы качества оросительной воды (статья 48);
- Требования к содержанию внутрихозяйственной оросительной и коллекторно-дренажной сети (статья 58);
- Порядок закрепления водных охотничьих угодий для ведения охотничьего хозяйства (статья 63);
- Порядок пользования водами заповедников (статья 65);
- Перечень внутренних водных путей и правила эксплуатации водных путей (статья 66);
- Правила пользования водными объектами для нужд воздушного транспорта (статья 67);
- Порядок пользования водными объектами для противопожарных нужд (статья 68);
- Порядок ограничения, приостановления или прекращения сброса сточных вод в водные объекты (статья 70);
- Правила эксплуатации для каждого водохранилища (статья 76) и многоцелевых магистральных каналов (Гарагум-дерья, Туркмен-дерья и др.);
- Паспортизация рек (статья 79);
- Комплекс нормативных документов по стандартизации и метрологии в области использования и охраны вод (статья 84);
- Нормативы в области использования и охраны вод, в том числе нормативы экологической безопасности водопользования, экологические нормативы и категории качества воды, нормативы предельно допустимого сброса загрязняющих веществ, технологические нормативы образования веществ, сбрасываемых в водные объекты, технологические нормативы использования воды и поливные режимы Туркменистана, определяющими порядок составления планов водопользования и научно обоснованные оросительные нормы (статьи 85-90);
- Типовое положение о комиссии по предупреждению и ликвидации стихийных бедствий, вызванных вредным воздействием вод (статья 97);

- Правила мониторинга вод и государственный водный кадастр (статья 100);
- Бассейновые схемы комплексного использования и охраны вод (статья 102).

Не менее внушительный список можно предложить и по обязательным организационным и техническим мероприятиям, необходимых для выполнения всех требований Кодекса Туркменистана «О воде». Однако к первоочередным мероприятиям следует отнести (а) организацию обучения и переподготовки специалистов водного хозяйства, заинтересованных министерств и ведомств, местных органов исполнительной власти, и (б) повышение КПД оросительных систем и оснащение водохозяйственных объектов техническими средствами учета воды.

Очевидно, что эффективность законодательства тесно связана с правовой грамотностью людей, ответственных за его точное соблюдение. Специалисты должны в совершенстве знать и грамотно использовать в своей практике правовые основы водопользования.

Вопросы снижения непроизводительных потерь воды и инструментального измерения объемов водопользования из года в год приобретают все большую актуальность в связи с интенсификацией сельскохозяйственного производства и расширением посевных площадей.

Управление водными ресурсами может быть эффективным только при учете всех взаимовлияющих требований и условий. Как упоминалось выше, для сохранения естественных темпов перехода к рыночным механизмам управления производством наиболее приемлемым кажется подход «содействовать (прагматично) положительным тенденциям, пресекая (радикально) негативные».

Необходимость совершенствования законодательства подразумевает, что имеются определенные трудности и практические проблемы водного сектора, преодоление которых нуждается в юридически оформленной поддержке. Например, с развитием частной собственности на землю большая часть затрат и ответственности за эксплуатацию водохозяйственных объектов ляжет на плечи землевладельцев, которые одновременно являются и водопользователями. Решение этой задачи предусматривает разработку процедур в отношении:

- системы финансово-экономической поддержки в форме – налоговых льгот, порядка бухгалтерского учета и отчетности, системы страхования, системы ценообразования и структуры себестоимости продукции;
- системы контроля и ответственности за рациональное и экологически безопасное использование водных ресурсов в форме интегрированного земельно-водного кадастра;
- регламентации участия общественности в процессе принятия решений по управлению и контролю за рациональным использованием водно-земельных ресурсов;
- определения делегируемых государством или землевладельцами полномочий и ответственности физическим и юридическим лицам (частный сектор) по предоставлению водохозяйственных услуг.

Исходя из такого подхода, видится, что в будущем в системе законодательных актов было бы целесообразным определить следующие аспекты использования и охраны водных ресурсов:

- затраты юридических лиц, направленные на повышение технического уровня оросительной и коллекторно-дренажной сети, повышение плодородия почв и водосбережение, следует включить в издержки производства, не облагаемые налогами. Разумеется должен быть регламентирован порядок оценки фактических затрат. Для того, чтобы у сельскохозяйственных предприятий гарантированно имелись средства для эксплуатации внутрихозяйственных сетей следует предложить им рекомендуемые методики расчета нормативных затрат на эксплуатацию и типовую форму годового бюджетного плана (бизнес-плана), где защищенными строками будут предусматриваться расходы на эксплуатацию сетей;
- при оценке земле- и водопользования необходимо использовать юридически закреплённую систему индикаторов и критериев, которые позволяли бы отслеживать изменения состояния земельно-водных ресурсов в хронологическом разрезе по принципу «не ухудшения» и производить оценку эффективности использования этих ресурсов. Если вода в источнике не соответствует предъявляемым нормам качества, то у сельхозпроизводителей обычно нет никаких альтернатив по получению воды из другого источника для сохранения качества почвы. В любом случае дехкане будут использовать воду того качества, которое фактически имеется. Исходя из этого, правильным было бы осуществить зонирование по оптимальным севооборотам в зависимости от качества поливной воды и почв. Поскольку главным лимитирующим фактором развития земледелия в Туркменистане является именно вода, то основным критерием для оценки водопользования и оптимизации размещения посевов следует признать максимальную чистую прибыль, получаемую от продукции, выращенной с использованием одной тысячи кубических метров воды (а не одного гектара, как это делалось ранее). Только по результатам такой комплексной оценки могут быть использованы финансово-экономические стимулы или, напротив, санкции в отношении вышеупомянутых субъектов права.
- для сохранения профессионализма в структуре принятия управленческих решений необходимо более детально обозначить компетенцию общественных организаций и граждан по перечню открытой информации, порядку информирования, обсуждения, принятия и исполнения решений. Необходимо определить не только формы ведения водного кадастра (первичные данные, сводные таблицы, аналитические материалы и электронные базы данных), но и порядок сбора и обработки данных, правовой статус кадастра и условия предоставления информации (степени секретности и открытые данные, выпуск сборников, бюллетеней, размещение в Интернете, продажа выписок и т.п.).
- в целях сохранения управляемости и ответственности всех вовлеченных сторон необходимо законодательно закрепить процедуру, критерии и индикаторы, необходимые для принятия решения о допустимости передачи полномочий и ответственности от государства или землевладельца, как основных владельцев земельного и водного фондов, другим вовлеченным сторонам.

Перспективы и направления расширения межгосударственного сотрудничества в водохозяйственных вопросах

Во-первых, необходимо определиться с участниками межгосударственного сотрудничества. К ним относятся:

- В первую очередь - ведомства, управляющие водными ресурсами (министерства, департаменты и т. д.);
- Министерства сельского хозяйства, как основные водопотребители;
- Ведомства по охране природы (окружающей среды и т. п.), как основной контролирующей орган;
- Гидрометслужбы – в части информационного обеспечения;
- Коммунальные службы – в части водоснабжения и канализации населенных пунктов;
- Научно-исследовательские и проектно-изыскательские организации;
- Общественность.

В региональном аспекте, наиболее слабыми звеньями межгосударственного водохозяйственного сотрудничества являются:

- Недостаточная точность прогнозов водности основных рек региона;
- Недостаточная точность, пространственная и временная плотность гидрометрических измерений;
- Недостаточная скорость и надежность передачи и обработки информации, нестабильность в используемых формах, принципах, подходах и процедурах принятия управленческих решений на основе полученной информации.

Первые три вопроса так или иначе связаны с информационным обеспечением управления. Затраты и использование результатов в данном случае не могут быть определены ни по «территориальному», ни по «объемному» признаку. Донорское сообщество довольно активно помогает странам региона в решении задач повышения точности прогнозов и гидрометрии. Эффективность управления трансграничным стоком может быть существенно повышена в случае согласования и принятия странами Центральной Азии единого протокола полностью или частично автоматизированного сбора, передачи и обработки информации, обеспеченного достаточным большим пакетом эмпирических сценариев водохозяйственной обстановки, на основе которых можно было бы принимать решения в рамках существующих Соглашений без влияния «человеческого» фактора и на сугубо профессиональной основе.

Кажется уже нет сомнений, что никакая математическая модель не способна заменить высокопрофессионального оператора. Модель может служить только вспомогательным инструментом анализа ситуации. Однако, через закрепление единых принципов принятия решений при развитии того или иного сценария водохозяйственной обстановки возможно значительно снизить риск сугубо человеческих просчетов при принятии ответственных решений.

Вполне возможно, что с течением времени и повышением степени проработанности сценариев, созреет ситуация, при которой та или иная модель управления трансграничным водотоком сможет стать неотъемлемой частью подписываемых межгосударственных правовых актов.

Вопрос финансирования межгосударственных водохозяйственных организаций является естественным следствием сложного экономического состояния стран Центральной Азии и столь же естественно может быть решена со стабилизацией их экономик. При этом будет достаточно закрепить механизм распределения издержек между государствами каждого из бассейнов, например, по принципу

«территориальной принадлежности объектов эксплуатации или проведения работ».

В связи с ростом численности населения, ростом промышленного производства и увеличением объемов использования продуктов химического синтеза в сельском хозяйстве возрастает угроза антропогенного загрязнения трансграничных вод. В случае если критерии оценки качества воды в сопредельных странах будут различаться, то может возникнуть ситуация при которой вода на территории государства, расположенного выше по течению, будет признаваться удовлетворяющей санитарно-гигиеническим требованиям, а та же самая вода на территории расположенного ниже по течению государства будет признана недопустимо загрязненной. В этом кроется зародыш конфликта, который необходимо своевременно устранить, для чего следует на уровне экспертов заранее согласовать порядок и критерии оценки качества поверхностных и подземных вод, выделить антропогенную и естественную (природную) составляющие снижения их качества. Затем можно будет начать процесс приведения внутренних нормативных актов к согласованным Сторонами на уровне экспертов и не обязательно одинаковым показателям. Данное направление развития межгосударственного сотрудничества вполне может осуществляться на двухсторонней основе.

И, наконец, направление сотрудничества, которое никоим образом не ограничено ни по формам, ни по содержанию, ни по срокам, и для успешной реализации которой может быть принят документ именно в форме рамочной Конвенции или Декларации – Формирование экологически дружественного общественного сознания населения. Важность этого направления заключается в том, что инженерные и организационные решения проблем зачастую не работают именно в силу «человеческого» фактора. Во всем мире наблюдается отставание сознания людей от бурно развивающихся технологических возможностей. Для обеспечения нормальных условий жизни будущих поколений, устойчивого развития общества, нашим народам необходимо преодолеть этот разрыв. В этом контексте – задача правительств заключается в наполнении подписанных документов по устойчивому развитию конкретным содержанием.

Национальное водное право Республики Узбекистан и его увязка с международным водным правом. Приоритеты и проблемы. Направления совершенствования

Хамраев Ш.Р.⁴

Введение

В глубь тысячелетий уходит история ирригации в долинах рек Амударья и Сырдарья - первые каналы и очаги орошаемого земледелия появились здесь еще в середине II тыс. до н. э. Узбекистан и сегодня является одним из крупнейших в мире районов орошаемого земледелия. Учитывая, что вода во всем мире при быстром росте населения, разработке ресурсов и индустриальном развитии становится практически дефицитным ресурсом, не сложно понять насколько остро стоит водная проблема для Узбекистана и в целом для Центральной Азии сегодня. К тому же в начале третьего тысячелетия нет необходимости говорить о важности и срочности решения все усложняющихся экологических проблем, которые в регионе тесно связаны с водными. Поэтому взаимосвязь вода-земля-окружающая среда требуют пристального внимания специалистов различных дисциплин. Безусловно, координирующую роль в этом процессе должно играть государство, которое призвано создавать необходимую базу для устойчивого управления земельно-водными ресурсами с учетом требований охраны окружающей среды. В современных условиях государство должно осуществлять эти функции не сугубо администрированием, а главным образом методами экономическими. Для этого надлежащее развитие должна получить одна из основных функций государства – функция правового регулирования общественных отношений, в данном случае водных. В этой связи в данной работе будут рассмотрены основы правового регулирования водных отношений в Республике Узбекистан во взаимоувязке с земельными и экологическими вопросами, а также международные отношения республики по вопросам использования и управления водными ресурсами трансграничных рек бассейна Аральского моря.

История вопроса

В советский период в сфере природопользования правовое регулирование осуществлялось преимущественно с позиций экономических интересов государства, основным объектом правового регулирования являлась земля, а теория водного права практически рассматривалась как составная часть земельного права

⁴ Заместитель министра, Начальник Главного управления водного хозяйства Министерства сельского и водного хозяйства Республики Узбекистан, канд. техн. наук

в широком смысле. Примечательно, что первая попытка кодификации водного законодательства в советский период была предпринята в конце 20-х гг. 20 века: и были введены в действие Водномелиоративный кодекс БССР (1928) и земельно-водные кодексы Туркменской ССР и Узбекской ССР (1929), а также разработаны проекты водных кодексов других республик. Однако в системе источников права в этот период преобладали не законы, а подзаконные акты в виде Постановлений Правительства СССР, которые требовали наличие массы ведомственных правил и инструкций. В то время именно правительственные постановления, а не законы определяли комплексные подходы к регулированию природопользования и охраны окружающей среды как единого объекта.

Водное законодательство призвано регулировать отношения в области использования и охраны водных объектов в целях обеспечения прав граждан на чистую воду и благоприятную водную среду: поддержания оптимальных условий водопользования; качества поверхностных и подземных вод в состоянии, отвечающем санитарным и экологическим требованиям; защиты водных объектов от загрязнения, засорения и истощения; предотвращения или ликвидации вредного воздействия вод, а также сохранения биологического разнообразия водных экосистем. Наблюдаемая в последнее время тенденция к переходу от пообъектного регулирования к комплексному влечет за собой необходимость рассмотрения в рамках водного права, также элементов земельного, гражданского, административного, экологического, международного и других отраслей права. Эти положения должны служить основой для учета нужд всех водопользователей, соблюдения баланса между ними, а также между экологическими требованиями и межгосударственными обязательствами страны.

Водное законодательство Республики Узбекистан

Источниками водного права, образующими водное законодательство Республики Узбекистан (РУз), являются следующие правовые документы:

- 1) Конституция РУз
- 2) Законы и иные нормативные акты РУз в области водопользования и охраны окружающей среды
- 3) Указы и распоряжения Президента РУз и постановления Кабинета Министров РУз
- 4) Нормативные акты министерств и ведомств
- 5) Нормативные акты органов местной власти

1. В Конституции РУз закреплены основы общественного и государственного устройства, основные права и свободы граждан, форма собственности и другие фундаментальные положения, которые являются основополагающими для правового регулирования водных отношений. В соответствии с Конституцией «земля, ее недра, растительный и животный мир и другие природные ресурсы являются общенациональным богатством, подлежат рациональному использованию и охраняются государством», что подразумевает тесную взаимосвязь между бережным отношением к природным ресурсам и их рациональным использованием. В Конституции также определены организационные и контрольные функции высших и местных органов власти по рациональному использованию и охране природных ресурсов, которые развиты в специальном законодательстве.

2. Закон РУз «О воде и водопользовании» (1993 г.) лежит в основе водного законодательства РУз. Задачами данного закона 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.

В качестве правовой базы водных отношений, среди прочих, следует рассматривать также следующие законы:

Закон РУз «Об охране природы» (1992) устанавливает правовые, экономические и организационные основы сохранения условий природной среды, рационального использования природных ресурсов. Он имеет целью обеспечить сбалансированное гармоничное развитие отношений между человеком и природой, охрану экологических систем, природных комплексов и отдельных объектов, гарантировать права граждан на благоприятную окружающую среду.

Земельный кодекс РУз (1998 г.) регулирует земельные отношения в целях обеспечения в интересах настоящего и будущих поколений научно обоснованного, рационального использования и охраны земель, воспроизводства и повышения плодородия почв, сохранения и улучшения природной среды, создания условий для равноправного развития всех форм хозяйствования, охраны прав юридических и физических лиц на земельные участки, а также укрепление законности в этой сфере.

Закон РУз «О сельскохозяйственном кооперативе (ширкате)» (1998 г.) определяет правовые основы создания, деятельности, реорганизации и ликвидации сельскохозяйственных кооперативов (ширкатов), регламентирует их права и обязанности, регулирует взаимоотношения с другими юридическими и физическими лицами.

Закон РУз «О фермерском хозяйстве» (2004г) регулирует отношения в области создания, деятельности, реорганизации и ликвидации фермерских хозяйств.

Закон РУз «О дехканском хозяйстве» (1998 г.) определяет правовые основы создания, деятельности и ликвидации дехканских хозяйств, регламентирует их права и обязанности, регулирует взаимоотношения с другими юридическими и физическими лицами.

Закон РУз «О безопасности гидротехнических сооружений» (1999 г.) призван регулировать отношения, возникающие при осуществлении деятельности по обеспечению безопасности при проектировании, строительстве, вводе в эксплуатацию, эксплуатации, реконструкции, восстановлении, консервации и ликвидации гидротехнических сооружений.

3. Указы и распоряжения Президента РУз и постановления Кабинета Министров РУз затрагивают широкий круг земельно-водных отношений. Среди них, Указ Президента РУз от 24.03.2003 г. «О важнейших направлениях углубления реформ в сельском хозяйстве», Постановление КабМина РУз от 21.07.2003 г. «О совершенствовании организации управления водным хозяйством» от 28.06.2003 г., Постановление КабМина от 07.04.1992 об утверждении «Положения о водоохраных зонах водохранилищ и других водоемов, рек и магистральных каналов и коллекторов, а также источников питьевого и бытового водоснабжения, лечебного и культурно-оздоровительного назначения в РУз». Постановлением КабМина РУз от 3 августа 1993 года №385 утвержден Времен-

ный порядок «О лимитированном водопользовании в Республике Узбекистан», который устанавливает порядок взаимоотношений между органами водного хозяйства и водопотребителями в условиях возрастающего дефицита воды. Учитывая, что основным водопользователем является орошаемое земледелие, большое значение в качестве основополагающих документов водного права является указы и постановления в области развития и поддержки фермерских хозяйств, системы землепользования и т.д., которые по сути определяют порядок взаимоотношений фермеров, их ассоциаций с другими организациями в рамках отрасли.

4. Нормативные акты водохозяйственных министерств, в частности Министерства сельского и водного хозяйства и его структурного подразделения – Главного управления водного хозяйства -, издаются по вопросам регулирования использования поверхностных вод и осуществления необходимых мероприятий по обеспечению водой отраслей экономики и населения республики. Они являются обязательными для других министерств и ведомств, физических и юридических лиц.

5. Нормативные решения органов местной власти дополняют и конкретизируют действующие нормативно-правовые акты в области водопользования.

Комплекс всех этих документов формирует правовую основу экономической системы возможностей в сельском и водном хозяйстве республики.

Приоритеты и проблемы на национальном уровне

Как показывает обзор действующих нормативных актов на национальном уровне разработан арсенал правовых средств для регулирования водных отношений. Однако, современное развитие страны, переход к рыночным отношениям и демократическим принципам требует дальнейшего совершенствования правовой базы осуществляемых реформ. В частности, мировой опыт и пилотные проекты, реализуемые в РУз (ИУВР-Фергана), подтверждают необходимость перехода к интегрированному управлению водными ресурсами (ИУВР), основными элементами которого является управление по гидрографическому принципу во взаимной увязке всех видов вод и природной среды с активным вовлечением общественности.

В Узбекистане начата работа по реализации данных принципов на практике. В частности, во исполнение Указа Президента РУз от 24 марта 2003 года «О важнейших направлениях углубления реформ в сельском хозяйстве» и в целях перехода от административно-территориального к бассейновому принципу управления ирригационными системами созданы бассейновые управления ирригационными системами. Основными задачами бассейновых управлений ирригационных систем является:

- организация целевого и рационального использования водных ресурсов на основе внедрения рыночных принципов и механизмов водопользования;
- проведение единой технической политики в водном хозяйстве на основе внедрения передовых технологий;
- организация бесперебойного и своевременного обеспечения водой потребителей;
- обеспечение технической надежности ирригационных систем и водохозяйственных сооружений;

- рациональное управление водными ресурсами на территории бассейна и повышение его оперативности;
- обеспечение достоверного учета и отчетности использования водных ресурсов в разрезе водопотребителей.

В законодательстве определена компетенция государственных органов, вовлеченных в управление водными ресурсами. Государственные органы управления и контроля в области водопользования подразделяются на две категории: органы общей и специальной компетенции.

К государственным органам общей компетенции относятся Президент, Олий Мажлис, Кабинет Министров, представительные и исполнительные органы власти на местах. Эти органы определяют основные направления водохозяйственной политики, проводят мероприятия по сохранению и улучшению состояния водных объектов, устанавливают правовые основы и нормы в пределах своей компетенции.

Специально уполномоченными государственными органами управления в области регулирования использования вод являются Министерство сельского и водного хозяйства РУЗ (поверхностные воды), Государственный комитет РУЗ по геологии и минеральным ресурсам (подземные воды) и Государственный комитет РУЗ по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору (термальные и минеральные воды) в пределах их компетенции.

Государственный контроль за использованием и охраной вод осуществляют местные органы власти и управления, Государственный комитет РУЗ по охране природы, Государственный комитет по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору, Министерство здравоохранения РУЗ. Ведомственный контроль за использованием вод осуществляют органы Министерства мелиорации и водного хозяйства, Государственного комитета РУЗ по геологии и минеральным ресурсам.

В республике положительно оценивается деятельность органов общественного управления, которые оказывают содействие государству в решении проблем в различных сферах общественно-политической жизни. В этой связи на различных уровнях создаются институты общественного управления водными ресурсами. Так при Центральном аппарате Министерства сельского и водного хозяйства создан Совет по рациональному использованию земельных и водных ресурсов, развитию ирригации и повышения плодородия почв. В состав Совета входят видные ученые и специалисты водного хозяйства.

На самом низовом уровне создаются организации самих водопользователей – Ассоциации водопользователей (АВП), которые призваны заменить существовавшую структуру по эксплуатации внутрихозяйственной оросительной и мелиоративной сети. По состоянию на 1 января 2005 года в республике функционируют 562 АВП, которые объединяют 54566 членов, из них 52698 фермерских хозяйств. Анализ использования водных ресурсов в вегетационный период 2004 года в некоторых АВП по сравнению ширкатными хозяйствами показывает на значительное сокращение использования поливной воды. Однако, не уделяется достаточного внимания вопросам финансирования АВП, в законодательстве не детализированы основы деятельности АВП. В частности, предусматривается, что:

- «фермерские хозяйства имеют право на добровольных началах кооперироваться, вступать в общества, союзы и другие объединения по производству, за-

купкам, переработке и сбыту продукции, материально-техническому обеспечению, строительству, техническому, водохозяйственному, ветеринарному, агрохимическому, консультационному и иным видам обслуживания». (Концепция развития фермерских хозяйств на 2004-2006 годы, утверждена Указом През. Руз. №УП-3342, 23.10.2003).

- «Ассоциация водопользователей – объединение (союз) вновь образуемых фермерских и других юридических и физических лиц, осуществляющих хозяйственную и иную деятельность, связанную с отбором, использованием и сбросом определенного количества воды. Ассоциация водопользователей (в дальнейшем ассоциация) создается для обеспечения регулирования водохозяйственных отношений на территории преобразуемых сельскохозяйственных предприятий». (Порядок Регулирования водохозяйственных взаимоотношений на территории реорганизуемых сельскохозяйственных предприятий. Утв. Пост. КабМина №8 от 05.01.2002 г.)

Однако, практика показывает, что этих положений не достаточно для эффективного функционирования АВП, поэтому ведется работа над проектом закона «Об АВП», в котором будут детализированы правовые основы их создания и функционирования. На наш взгляд, в данном документе помимо прочего следует закрепить учреждение АВП в виде некоммерческих негосударственных организаций. Поскольку основной деятельностью АВП является выполнение функций, не связанных с получением прибыли. При этом АВП могут находиться на самофинансировании за счет получаемых ею доходов от своей деятельности. Более того, закон не запрещает ей получать прибыль от вспомогательной предпринимательской деятельности, которую она, однако, не вправе распределять между своими членами.

В настоящее время АВП, в основном, занимаются вопросами распределения воды между водопользователями. Такие мероприятия, как проведение работ по ремонту и содержанию внутрихозяйственной сети в исправном состоянии, как правило, им не под силу. Основная причина этого – слабая материально-техническая база (отсутствие техники, горюче-смазочных материалов и др) и низкие финансовые возможности АВП. В период становления АВП нуждаются в поддержке государства.

Более пристального внимания требуют вопросы взаимных прав и обязанностей водопользователей и водохозяйственных организаций. Контроль по рациональному и целевому использованию водных ресурсов возложен на республиканскую инспекцию «Уздавсувназорат». В 2004 году по Республике выявлено 7392 случаев нарушений договорных обязательств, согласно Закону «О воде и водопользовании» и других законодательных актов по использованию водных ресурсов. Вместе с тем, в Законе РУз «О воде и водопользовании» закреплены права и обязанности водопользователей, но не зафиксированы права и обязанности водохозяйственных организаций. На наш взгляд, конкретизация ответственности водохозяйственных органов послужила бы реальной гарантией прав водопользователей.

В Концепции развития фермерских хозяйств на 2004-2006 гг., утвержденной Указом Президента Республики Узбекистан от 27.10.2003 г., одной из мер по совершенствованию земельно-водных отношений является осуществление мер по стимулированию и повышению ответственности фермеров за целевое, рациональное и эффективное использование земельных и водных ресурсов, повышения плодородия почв и мелиоративного улучшения земель.

Данные положения требуют разработки механизма их практической реализации. В частности, известно, что решение проблемы рационального использования водных ресурсов лежит на самом низовом уровне, поскольку основные потери воды происходят на внутриводопользовательской оросительной сети и на полях. Вновь всплывает проблема плохого состояния внутриводопользовательской ирригационной сети. Вместе с тем, важны реальные стимулы для водопользователей, их ассоциаций и водохозяйственных организаций по водосбережению. Наглядным примером нерационального использования водных ресурсов может служить резкое колебание удельных норм водопотребления на орошение по областям. Конечно, основной причиной такой разницы является различие природно-климатических и почвенно-мелиоративных условий и условий водообеспеченности и др. Но если сравнить Самаркандскую и Ташкентскую области, находящиеся примерно в равных природно-климатических и почвенно-мелиоративных условиях и имеющих сравнительно одинаковую структуру посевов, то непонятно, почему в Ташкентской области удельная норма водопотребления в полтора раза выше, а валовое производство сельхозпродукции в расчете на 1000 куб. м использованной воды – в 1,6 раз меньше, чем в Самаркандской области.⁵

Не менее остро стоит проблема загрязнения водных ресурсов. Сельскохозяйственный сектор является основным загрязнителем водных объектов. Представляет опасность вынос с сельскохозяйственных угодий солей, минеральных удобрений и средств химической защиты растений поливными и коллекторно-дренажными водами. Весьма остро стоит проблема трансграничного загрязнения водных ресурсов, поскольку практически все реки бассейна Аральского моря являются трансграничными.

Анализ действующего законодательства и практики на местах, а также мирового опыта управления водными ресурсами позволяет выделить следующие основные положения, требующие совершенствования законодательной базы водных отношений:

- организационные реформы в системе водного хозяйства с переходом на бассейновый подход и активным вовлечением общественных органов в развитие принципов ИУВР (бассейновые советы, водные комитеты каналов, ассоциации водопользователей)
- координация деятельности вовлеченных в управление водными ресурсами организаций (отраслевое участие)
- развитие экономических механизмов водопользования (плата за подачу воды, плата за загрязнение, экономические стимулы для водосбережения как для водопользователей, АВП, так и ВХО)
- взаимные права и обязанности водопользователей и ВХО
- детализация ответственности за охрану и управление не только количеством, но и качеством вод
- обязательства государства по поддержке ВКК и АВП
- оказание содействия поддержке мелиоративного состояния земель
- тщательная научная обоснованность любых преобразований
- развитие межгосударственного сотрудничества в области водных отношений

⁵ Национальный доклад «О состоянии окружающей природной среды и использовании природных ресурсов в Республике Узбекистан» (2001), Ташкент, 2002.

Межгосударственное регулирование водных отношений

После обретения центрально-азиатскими странами независимости основные речные бассейны региона стали трансграничными. В этих условиях страны пришли к соглашению о сотрудничестве в сфере совместного управления использованием и охраной водных ресурсов межгосударственных источников, «уважая сложившуюся структуру и принципы распределения и основываясь на действующих нормативных документах по распределению водных ресурсов межгосударственных источников» (Соглашение между РК, КР, РУ, РТ и Т «О сотрудничестве в сфере совместного управления использованием и охраной водных ресурсов межгосударственных источников», 1992), отмечая в то же время необходимость в разработке новых механизмов для улучшения интеграции в области водных отношений.

В национальном законодательстве РУз закреплено, что право на пользование и регулирование пользования межгосударственными водными объектами (рек Амударья, Сырдарья, Зарафшан, Аральского моря и других), расположенных на территории РУз и других государств, в бассейне Аральского моря осуществляется в соответствии с межгосударственными договорами и соглашениями (Закон РУз «О воде и водопользовании», 1993).

Правовую основу сотрудничества помимо указанных документов составляют также Соглашение о совместных действиях по решению проблемы Аральского моря и Приаралья, экологическому оздоровлению и обеспечению социально-экономического развития Аральского региона, подписанное главами государств ЦА в Кызыл-Орде в марте 1993 г., зафиксированные в форме деклараций итоги встреч глав государств в г. Нукусе (20.09.1995г.), г. Алматы (28.02.1997 г.), г. Ашгабаде (09.04.1999 г.) и другие.

Следует отметить определенную позитивную роль Соглашения «Об использовании водно-энергетических ресурсов бассейна реки Сырдарья», заключенного в 1998 году между Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Республикой Узбекистан (Республика Таджикистан присоединилась в 1999 г.). Но на сегодняшний день требуют коренного пересмотра и доработки многие закрепленные в нем положения. Поскольку данное соглашение не урегулировало вопросы разделения водных и энергетических проблем, многолетнего регулирования стока, оплаты услуг и компенсации за регулирование стока, требований природы и режимов, обеспечения соответствующих условий организационного характера для исполнительных органов, мер ответственности и механизмов компенсации ущерба в случае нарушения условий соглашения и т.д.

Примером эффективно действующего соглашения является Соглашение 1996 года между Республикой Узбекистан и Туркменистаном «О сотрудничестве по водохозяйственным вопросам».

Развитие международного сотрудничества на трансграничных водотоках бассейна сопровождается созданием организационных механизмов сотрудничества. Межгосударственный уровень управления представляется в виде следующей структуры:

- Международный Фонд спасения Арала (МФСА) и его Исполком;
- Межгосударственная координационная водохозяйственная комиссия Центральной Азии (МКВК);
- Межгосударственная комиссия по устойчивому развитию (КУР) – в части задач, выполняемых для оценки критериев развития водных ресурсов;

- Бассейновые водохозяйственные объединения (БВО) «Амударья» и «Сырдарья»;
- Научно-информационные центры (НИЦ МКВК и НИЦ КУР)

В результате совместной работы водохозяйственных органов в рамках МКВК созданы предпосылки для достижения консенсуса между странами региона по многим вопросам, в то же время необходимо продолжать и укреплять сотрудничество, в частности по следующим основным направлениям:

- Переход к ИУВР на региональном уровне
- Укрепление организационной структуры управления трансграничными водотоками бассейна, повышение авторитета и усиление прав и полномочий соответствующих органов
- Создание взаимосогласованного механизма удовлетворения потребностей стран верховий и низовий в отношении использования водно-энергетических ресурсов, определяющего принципы и процедуру распределения воды с согласованием режима работ водохранилищ в многолетнем и сезонном разрезе в различные по водности годы и разработкой механизма взаимных компенсаций
- Обмен информацией и техническими и технологическими достижениями по различным аспектам использования и охраны вод
- Управление качеством водных ресурсов трансграничных водотоков, учет трансграничного воздействия
- Учет требований охраны окружающей среды, Арала и Приаралья
- Гармонизация водных законодательств стран ЦА, экологических норм и стандартов

В заключение хотелось бы отметить, что весь комплекс необходимых мер, юридических, экономических, организационных, научных и воспитательных, нужно осуществлять последовательно и планомерно с возможно широким информированием общественности.

Глоссарий: термины, определения, понятия

Глоссарий содержит основные термины, определения и понятия, используемые в сфере международного водного права. Глоссарий не является исчерпывающим и не претендует на освещение всех аспектов международного права и международного водного права, в нем отражены лишь некоторые самые общие понятия и определения. Термины расположены в алфавитном порядке. Выделение курсивом указывает на наличие отдельной ссылки по термину.

При подготовке глоссария были использованы отечественные и зарубежные материалы по международному праву и международному водному праву, перечень которых приведен в конце глоссария. Большую помощь в работе над глоссарием оказали презентации и доклады проф. С.В. Виноградова и д-ра Патриции Воутерс (Университет Данди).

Ассоциация международного права (АМП) – международная неправительственная научная организация, созданная в Брюсселе в 1873 г. АМП имеет консультативный статус при организациях системы ООН - ЭКОСОС, ЮНЕСКО, ИМО, ЮНКТАД. Согласно Уставу АМП, призвана способствовать прогрессивному развитию международного права, добросовестному его применению, унификации права и устранению коллизий законов. АМП принимает резолюции, устанавливающие правила и рекомендации в области международного права. Эти документы являются рекомендательными и не имеют обязательной силы для государств. На основе изучения международных договоров, обычаев, международной судебной практики АМП разработала и приняла на своей сессии в Хельсинки в 1966 г. «*Правила пользования водами международных рек*», получившие название Хельсинских правил. В последующие годы АМП выработала ряд дополнительных рекомендаций, устанавливающих правило по таким вопросам как контроль наводнений (Нью-Йорк, 1972 г.), загрязнение морской среды из наземных источников (Нью-Йорк, 1972 г.), поддержание и улучшение состояния естественных навигационных путей трансграничного характера (Нью-Дели, 1974/75гг), защита водных ресурсов и гидротехнических сооружений в период вооруженного конфликта (Мадрид, 1976 г.), управление международными водными ресурсами (Мадрид, 1976г.) регулирование течения международных водотоков (Белград, 1980 г.) взаимодействие международных водных ресурсов с другими природными ресурсами и элементами окружающей среды (Белград, 1980 г.), загрязнение вод международного водосборного бассейна (Монреаль, 1982 г.), международные подземные воды (Сеул, 1986 г.), дополнительные правила относительно международных водных ресурсов (Сеул, 1986 г.), частно-правовые средства возмещения трансграничного ущерба при использовании международных водотоков (Хельсинки, 1996 г.), дополнительные правила в отношении загрязнения (Хельсинки, 1996 г.). Все эти нормы были приведены в систему и представлены в едином документе АМП под названием «*Консолидация правил АМП относительно международных водных ресурсов*» (1999 г.). В августе 2004 г. на Берлинской конференции АМП были приняты новые «*Правила, касающиеся водных ресурсов*».

Берлинские правила 2004 г. См. *Правила, касающиеся водных ресурсов 2004 г.*

Водное право - система правовых норм, регулирующих общественные отношения в области использования и охраны вод, а также соответствующие научная и учебная дисциплины.

Водное законодательство - совокупность юридических норм, регулирующих отношения по использованию и охране вод. Водное законодательство призвано регулировать отношения в области использования и охраны водных объектов в целях обеспечения прав граждан на чистую воду и благоприятную водную среду: поддержания оптимальных условий водопользования; качества поверхностных и подземных вод в состоянии, отвечающем санитарным и экологическим требованиям; защиты водных объектов от загрязнения, засорения и истощения; предотвращения или ликвидации вредного воздействия вод, а также сохранения биологического разнообразия водных экосистем. В водное законодательство входят также нормы, определяющие особенности государственного управления в области использования и охраны вод (бассейновый принцип управления, водный кадастр, схемы комплексного использования и охраны вод, водохозяйственные балансы), организации борьбы с вредным воздействием вод (наводнения, потопления, водная эрозия почв и т.п.) и ответственности за нарушение водного законодательства.

Водный кадастр - систематизированный свод сведений о водных ресурсах страны.

Водный сервитут - право ограниченного пользования водным объектом. Как правило, выступает в формах публичного и частного водного сервитута. Каждый имеет доступ к водным объектам общего пользования и иным объектам, если иное не предусмотрено законодательством (публичный водный сервитут). В силу договора права лиц, которым водные объекты предоставлены в долгосрочное или краткосрочное пользование, могут быть ограничены (частный водный сервитут). Публичные и частные водные сервитуты могут устанавливаться в целях: 1) забора воды без применения сооружений, технических средств и устройств; 2) водопоя и прогона скота; 3) использования водных объектов в качестве путей для паромов, лодок и других маломерных плавательных средств.

Водный шариат. См. *Мусульманское водное право.*

Водопользование - один из основных институтов *водного права*, регулирующий различные формы пользования водными ресурсами. Виды водопользования определяются: целями использования вод (хозяйственно-питьевое, промышленное, сельскохозяйственное, транспортное, энергетическое и пр.); способом пользования (путем добычи — забора воды источника, пользование водными объектами в качестве водного пути, источника гидроэнергии и т.п., а также для сброса в водоемы сточных вод); техническими условиями (общее, без применения гидротехнических сооружений или устройств, влияющих на состояние вод, и специальное, с применением таких сооружений или устройств); условиями предоставления водных объектов в пользование (совместное — если водный объект не закреплен за конкретной организацией или лицом, и обособленное — если водный объект предоставлен определенной организации или лицу); по срокам предоставления долгосрочное, краткосрочное и ограниченное (водный сервитут), а также основаниями возникновения права пользования водными объектами (первичное — если водный объект предоставлен в пользование непосредственно государством, и вторичное — если он предоставлен первичным водопользователем). С учетом приведенной классификации определяется правовой режим различных водных объектов, а также права и обязанности водопользователей.

Водопользователь - гражданин или юридическое лицо, которым предоставлены права пользования водными объектами.

Водопотребитель - гражданин или юридическое лицо, получающие в установленном порядке от водопользователя воду для обеспечения своих нужд.

Водоток - система поверхностных и грунтовых вод, составляющих в силу своей физической взаимосвязи единое целое и обычно имеющих общее окончание (в изложении *Конвенции ООН 1997 г.*)

Государство — это особая организация публичной, политической власти господствующего класса (социальной группы, блока классовых сил, всего народа), располагающая специальным аппаратом управления и принуждения, которая, представляя общество, осуществляет руководство этим обществом и обеспечивает его объединение.

Денонсация международного договора (от фр. *denoncer*) - наиболее распространенный способ прекращения действия двустороннего или выхода из многостороннего *международного договора*. Представляет собой уведомление участника о его расторжении в порядке и сроки, предусмотренные в таком договоре.

Если договор не предусматривает денонсации и не установлено намерение его участников допустить такую возможность, то он не может быть денонсирован.

Депозитарий - в международном праве хранитель подлинного текста многостороннего *международного договора* и всех относящихся к нему документов (заявлений, *оговорок*, *денонсации* и т.д.). Депозитарием могут быть одно или несколько государств, международная организация или главное исполнительное должностное лицо такой организации. Так, Генеральный секретарь ООН осуществляет функции депозитария ряда многосторонних договоров, заключенных в рамках ООН.

Диспозитивные нормы международного права - это нормы, допускающие отступление от них по соглашению во взаимоотношениях сторон. При этом не должны затрагиваться права и законные интересы третьих государств. Большинство универсальных и локальных норм составляют нормы диспозитивные. Эти нормы обладают полной юридической силой. Если субъекты не договорились об ином, то они обязаны выполнять диспозитивную норму, а в случае ее нарушения несут ответственность. Диспозитивность нормы состоит не в ограниченной обязательной силе, а в том, что она предполагает право субъектов регулировать свои взаимоотношения иначе, чем предусмотрено общей нормой.

Добрые услуги — действия третьей стороны, не участвующей в споре (*государство*, международная организация, авторитетная личность), направленные на установление контактов между спорящими. Оказывающий добрые услуги не является участником *переговоров*. Одно из средств *мирного урегулирования международных споров*

Договорная или конвенционная норма международного права представляет собой правило, которое содержится в *международно-правовом договоре*, придающем ей юридическую силу. В соответствии с общим *международным правом* договорная форма презюмирует, что все ее содержание обладает юридической силой, если иное не будет доказано. Основная особенность договорных норм заключается в их форме. Они обладают преимуществами писанного права и уже в силу этого представляют собой незаменимый инструмент международно-правового регулирования. Важным качеством договорных норм является стабильность их содержания. Поэтому они обеспечивают достаточно высокий уровень предсказуемости поведения участников.

Доктрины (теории) международного водного права. Существует, по крайней мере, четыре крупные правовые доктрины совместного использования трансграничных речных бассейнов: *доктрина абсолютного территориального суверенитета*, *доктрина абсолютной территориальной целостности*, *доктрина ограниченного территориального суверенитета* и *доктрина общности интересов*.

Доктрина абсолютного территориального суверенитета (доктрина Хармона) устанавливает, что каждое национальное государство может использовать воды международных рек, текущих по их территории по желанию, невзирая на последствия на другие государства и без обязательства консультаций (Correia & Silva 1999: 89). Данная доктрина предполагает, что другие государства бассейна не имеют никакого права ограничивать использование государством ресурсов реки в пределах ее границ. Согласно Доктрине Хармона, страны верховьев могут свободно истощать или использовать ресурсы реки в пределах своих границ без учета последствий для стран низовьев. В 1895 г. Министр юстиции и генеральный прокурор Соединенных Штатов Хармон выдвинул идею

абсолютного суверенитета в споре между Соединенными Штатами и Мексикой относительно загрязнения реки Рио-Гранде. Хармон заявил, что международное право не налагает никаких обязательств или ответственности на Соединенные Штаты и, следовательно, спор является политическим, в отличие от юридических вопросов, решаемых между странами. По этой доктрине вышележащее государство может свободно забирать всю воду из разделяемой реки, ничего не оставляя нижележащим странам (McCaffrey 1996b: 549);

Доктрина абсолютной территориальной целостности рассматривает международную реку общей собственностью прибрежных стран, что означает, что ни одному государству не позволено лишать другое определенных выгод в водном вопросе (Barandat & Kaplan 1998: 15). Следовательно, прибрежная страна нижнего течения имеет право требовать непрерывного, бесперебойного течения воды из территории прибрежного государства верхнего течения, «без приоритетов». Принцип абсолютного права стран низовьев на непрерывный сток реки, поступающий из стран верховья, независимо от существующих приоритетов. В соответствии с этой теорией нижележащая страна может иметь силу вето над любым использованием воды государством верхнего течения, что может нарушить естественное течение, так как изменение курса, скорости потока, количества или качества вод (Berber 1955 quoted in Lazerwitz 1999: 3).

Доктрина ограниченного территориального суверенитета затрагивает основные правовые принципы '*sic utere tuo ut alienum non laedas*' (принцип общего права, гласящий, что «каждый должен использовать свою собственность таким образом, что не нанести ущерб чужой собственности») и основывается на утверждении, что каждое государство свободно использовать воду разделяемых рек, протекающих по их территории, пока такое использование не наносит ущерб правам и интересам других прибрежных стран. В этом случае, суверенитет на разделяемым водным ресурсом относительного и ограниченного использования. Прибрежные страны имеют взаимные права и обязанности в использовании воды их международных водотоков и каждая имеет право на справедливое разделение выгод. (Caponera 1992: 213; Falkenmark 1986: 103; cf. Lazerwitz 1999: 3).

Доктрина общности интересов рассматривает реку как одну гидрологическую единицу, управление которой должно осуществляться как единым целым. Каждое государство в пределах бассейна имеет право предпринимать действия против любого другого государства бассейна, если это государство может оказать воздействие на ресурс без сотрудничества и разрешения его соседей.

Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН) одна из пяти региональных комиссий Организации Объединенных Наций, была учреждена в 1947 году. Она является региональным форумом для правительств стран Европы, Северной Америки, Центральной Азии и Израиля, в рамках которого они изучают экономические, экологические и технологические проблемы региона и выносят рекомендации о том, как нужно действовать. Кроме того, ЕЭК ООН занимается разработкой международно-правовых документов и установлением международных норм и стандартов. Основными направлениями ее деятельности являются: экономический анализ, окружающая среда и населенные пункты, транспорт, развитие торговли, промышленности и предприятий, леса и лесоматериалы, устойчивая энергетика и статистика.

Заинтересованная общественность означает *общественность*, которая затрагивается или может затрагиваться процессом принятия решений по вопросам, касающимся окружающей среды, или которая имеет заинтересован-

ность в этом процессе; для целей данного определения неправительственные организации, содействующие охране окружающей среды и отвечающие любым требованиям, предъявляемым национальным законодательством, считаются организациями, имеющими заинтересованность (из *Конвенции ЕЭК ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды*. Орхус. 1998 г.).

Императивные нормы международного права (jus cogens) – комплекс норм, обладающих особой юридической силой, которая заключается в недопустимости отклонения от норм во взаимоотношениях отдельных государств даже путем их соглашения. Противоречащие им обычай или договор будут недействительны. Вновь возникшая императивная норма делает недействительными и противоречащие ей существующие нормы.

Институт международного права (ИМП) – неофициальный орган, созданный в 1873 г. и состоящий из 130 избираемых членов. Он принимает резолюции, которые направлены на установление действующих норм международного права и иногда предлагают новые нормы. Между 1911 и 1979 гг. ИМП принял три резолюции относительно разделяемых водных ресурсов. Мадридская резолюция 1911 г. о международных положениях относительно использования международных водотоков. Зальцбургская резолюция 1961 г. по использованию международных неморских вод. Афинская резолюция 1979 г. о загрязнении рек и озер и международному праву.

Источники международного права – это конечный результат процесса создания норм, т.е. процесса согласования воли *субъектов международного права*. В качестве признаваемых всеми государствами источников международного права принято рассматривать источники, изложенные в статье 38 Статута Международного суда ООН, а именно «(а) международные конвенции, как общие, так и специальные, устанавливающие правила, определенно признанные спорящими государствами; (b) *международный обычай* как доказательство всеобщей практики, признанной в качестве правовой нормы; (с) общие принципы права, признанные цивилизованными нациями; (d) с оговоркой, указанной в статье 59, судебные решения и доктрины наиболее квалифицированных специалистов по публичному праву различных наций, в качестве вспомогательного средства для определения правовых норм».

Комиссия международного права (КМП) ООН, вспомогательный орган Генеральной Ассамблеи ООН. Состав и полномочия КМП установлены Положением о Комиссии, утвержденным резолюцией Генеральной Ассамблеи от 21 ноября 1947. Согласно Положению цель КМП – содействие прогрессивному развитию международного права и его кодификации. Состоит из 34 юристов-международников, «пользующихся признанным авторитетом в области международного права». которые в целом «должны обеспечить представительство главнейших форм цивилизации и основных правовых систем мира». Члены комиссии избираются на 5 лет Генеральной Ассамблеей из числа лиц, внесенных в список по предложению правительств государств – членов ООН. Первые выборы в КМП состоялись в 1948. В частности, на основе проектов КМП была принята *Конвенция ООН о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 г.*

Конвенционная норма. См. *договорные нормы*

Конвенция ООН о праве несудоходных видов использования международных водотоков (Нью-Йорк, 1997 г.) – рамочное международное со-

глашение, которое «применяется к использованию международных водотоков и их вод в иных, чем судоходство, целях и к мерам защиты, сохранения и управления при таком использовании этих водотоков и их вод». Проект Конвенции разработан *Комиссией международного права ООН*. В ней рассмотрены как материальные, так и процессуальные нормы, которым государства-участники должны следовать в своих взаимоотношениях по поводу водопользования на трансграничных водотоках. Конвенция ООН 1997 года была принята Генеральной Ассамблеей ООН 21 мая 1997 г. 103 голосами «за», 3 «против» и 27 «воздержавшихся». В силу не вступила. Однако по мнению юристов-международников, несмотря на то, что Конвенция не вступила в силу, она, во-первых, подтвердила нормы обычного права, обязательные для всех государств независимо от участия в Конвенции; во-вторых, оказала реальное и потенциальное влияние на развитие *международного водного права* и содержание будущих соглашений.

Конвенция ЕЭК ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Хельсинки, 1992 г.) – рамочный документ, обеспечивающий правовую основу для регионального сотрудничества в области водных ресурсов (реки, озера и грунтовые воды). Основными целями Конвенции являются охрана трансграничных вод (включая поверхностные и подземные воды); путем предотвращения, ограничения и сокращения загрязнения; экологически обоснованное и рациональное управление трансграничными водами; разумное и справедливое использование трансграничных вод; и сохранение и восстановление экосистем. Хельсинская конвенция была подписана 17 марта 1992 г. и вступила в силу 6 октября 1996 г. К Конвенции принято два протокола: в 1999 г. *Протокол по проблемам воды и здоровья* и в 2003 г. *Протокол о гражданской ответственности и компенсации за ущерб, причиненный трансграничным воздействием промышленных аварий на трансграничные воды*.

Конвенция ЕЭК ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция) была принята на четвертой Конференции министров «Окружающая среда для Европы» в Орхусе, Дания, 25 июня 1998 года. С того времени Конвенцию подписало 39 стран и Европейское сообщество. Орхусская конвенция покоится на трех «столпах» - основных элементах: доступ к информации, участие общественности и доступ к правосудию. Для осуществления целей Конвенции в полном объеме эти три основных элемента должны быть взаимосвязаны. В качестве цели Конвенции предусмотрено, что «для содействия защите права каждого человека нынешнего и будущих поколений жить в окружающей среде, благоприятной для его здоровья и благосостояния, каждая Сторона гарантирует права на доступ к информации, на участие общественности в процессе принятия решений и на доступ к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, в соответствии с положениями настоящей Конвенции».

Конвенция ЕЭК ООН об оценке воздействия на окружающую среду (ОВОС) в трансграничном контексте (Конвенция ОВОС) принята в Эспо в 1991 г. Конвенция ОВОС закрепляет обязательства Сторон в отношении оценки воздействия на окружающую среду на ранних стадиях планирования. Она также содержит общие обязательства государств уведомлять и консультироваться друг с другом по всем крупным проектам при их рассмотрении, которые могли бы иметь значительное воздействие на окружающую среду, выходящее за рамки территориальных границ. Конвенция вступила в силу 10 сентября 1997 года.

В 2003 году Конвенция была дополнена *Протоколом по стратегической экологической оценке*.

Материальная ответственность может возникать безотносительно к правонарушению, т.е. как результат правомерной деятельности по использованию источников повышенной опасности (ядерная энергия, космическая техника и др.). Такая ответственность именуется абсолютной, или объективной, т.е. не связанной с виной причинителя ущерба. Этот вид материальной ответственности возникает только на основании соответствующих конвенций. Материальная ответственность реализуется в форме *реституции, репарации и субституции*.

Международное право - система договорных и обычных норм и принципов, выражающих согласованную волю государств и регулирующих отношения между ними, международными организациями и некоторыми другими субъектами международного права. М. п. как особая система норм не входит в какую-либо национальную систему и не включает в себя нормы национального права.

Международное водное право, либо международное право водных ресурсов, является одной из отраслей международного права и регулирует отношения между государствами относительно использования, управления и охраны трансграничных водных ресурсов.

Международное правонарушение - виновное деяние (действие или бездействие) *субъекта международного права*, нарушающее *международные договоры* или обычные нормы и наносящее другому субъекту, группе субъектов или всему международному сообществу материальный либо нематериальный ущерб. Субъектами международного правонарушения, а значит, и ответственности могут быть государства, международные организации, физические лица. Международные правонарушения делятся на международные преступления и деликты. К числу первых относятся нарушения обязательств, столь существенных для защиты коренных интересов международного сообщества, что последние квалифицируют их как особо опасные и тяжкие. Ответственность, порождаемая деликтом, носит характер двустороннего правоотношения, в силу которого нарушитель ответственен только перед потерпевшим. Вопреки весьма распространенному мнению, ответственность не включает меры принуждения. Правонарушение порождает лишь первичную ответственность, состоящую в обязанности восстановить нарушенное. И лишь в случае нежелания, отказа выполнить эту обязанность наступает вторичная ответственность. См. также *международно-правовая ответственность*

Международно-правовое регулирование - это властное воздействие государства на свои взаимоотношения при помощи международного права. Это регулирование представляет собой разновидность социального управления. Система международно-правового регулирования состоит из двух подсистем: регулируемой и регулирующей. Первой является система межгосударственных отношений, представляющая объект регулирования. Регулирующей является система средств международно-правового воздействия.

Международно-правовой обычай - правило, длительное время применявшееся во взаимоотношениях всех или некоторых государств, если эти взаимоотношения не урегулированы международным договором. Необходимое условие - признание М.-п.о. всеми или некоторыми государствами, выраженное либо в активной форме (в виде определенных действий), либо путем воздержания от действий. В то же время обычаи, в основе которых лежат принципы суверенитета и равенства, обязательны для всех стран. См. также *источники международного права*

Международное экологическое право — совокупность юридических норм, направленных на регулирование отношений по поводу окружающей природной среды, возникающих между государствами, группами государств, международными организациями (в редких случаях с участием физических и юридических лиц).

Международный договор — ярко выраженное соглашение между субъектами международного права, призванное регулировать их отношения друг с другом путем создания взаимных прав и обязанностей.

Международный водоток означает водоток, части которого находятся в различных государствах (в изложении *Конвенции ООН 1997 г.*).

Международный спор и международная ситуация. В самом общем виде международный спор можно рассматривать в качестве специфического политико-правового отношения, возникающего между двумя или большим числом субъектов международного права и отражающего противоречия, существующие в рамках этого отношения. В Уставе ООН для квалификации конфликтных отношений используются понятия «спор» и «ситуация». Понятие «международная ситуация», которая может привести к трениям между государствами или вызвать спор между ними и которая может угрожать поддержанию международного мира и безопасности, в Уставе ООН не определяется, как не определяется и понятие «спор». Согласно доктрине международного права и практике Совета Безопасности, а также *Международного Суда ООН*, спор имеет место в том случае, когда государства взаимно предъявляют претензии по поводу одного и того же предмета спора. Ситуация же имеет место тогда, когда столкновение интересов государств не сопровождается взаимным предъявлением претензий, хотя и порождает трения между ними. «Ситуация» — более широкое понятие, чем «спор». Общим признаком, характеризующим как спор, так и ситуацию, является столкновение интересов государств. Устав ООН предусматривает определенные процедуры урегулирования нескольких разновидностей международных споров. Среди них: «спор, продолжение которого могло бы угрожать поддержанию международного мира и безопасности» (ст. 33); «международные споры» (п. 3 ст. 2); «любой спор», то есть спор, который может и не представлять собой прямой угрозы поддержанию международного мира (ст. 38); «местные споры» (пп. 2 и 3 ст. 52); «споры юридического характера» (п. 3 ст. 36). См также *Мирное урегулирование международных споров*.

Международно-правовая ответственность — обязанность одного субъекта международного права ликвидировать вред, причиненный другому субъекту в результате нарушения международно-правового обязательства, или обязанность возместить материальный ущерб, причиненный в результате действий, не нарушающих нормы международного права, если такое возмещение предусматривается специальным международным договором (абсолютная ответственность). Ответственность порождается международно-противоправным деянием, элементами которого является: субъективный элемент — наличие вины данного субъекта как такового (не тех или иных лиц, а именно государства в целом); объективный элемент — нарушение субъектом своих международно-правовых обязательств. Правонарушение порождает лишь первичную ответственность, состоящую в обязанности восстановить нарушенное. И лишь в случае нежелания, отказа выполнить эту обязанность наступает вторичная ответственность. Известно два вида ответственности — *политическая и материальная*. Политическая ответственность реализуется в форме *сатисфакции, репрессалии и санкции*. Материальная ответственность реализуется в форме *реституции, репарации и субституции*. См. также *международное правонарушение*.

Международный арбитраж — третейское разбирательство, осуществляемое третьей стороной с вынесением обязательного для спорящих решения. Передача спора в международный арбитраж осуществляется по соглашению между спорящими. Для этого может создаваться временный арбитражный орган по конкретному делу или постоянный арбитражный орган (например, Постоянная палата третейского суда в Гааге). В ряде договоров содержатся обязательства сторон рассматривать свои споры в арбитраже по требованию одной из сторон (принудительный, или обязательный, арбитраж). Одно из средств *мирного урегулирования международных споров*.

Международный водосборный бассейн представляет собой географическое пространство, охватывающее два или более государств и определяется лимитами водораздела системы вод, включая поверхностные и подземные воды, стекающие в общий конечный пункт (из *Хельсинских правил 1966 г.*)

Международный Суд ООН - один из шести главных органов ООН и главный судебный орган этой организации. Статут М.С., подписанный 26 июня 1945 г. и вступивший в силу 24 октября 1945 г., составляет неотъемлемую часть Устава ООН. Суд состоит из 15 судей, выступающих, согласно его Статуту, от своего имени. Сторонами в рассматриваемых Судом делах могут быть только государства. Юрисдикция М.С. ООН в отношении каждого конкретного дела возникает либо в силу специального соглашения между спорящими сторонами, либо по заявлению государств о принятии юрисдикции этого органа. Место пребывания - Гаага (Нидерланды).

Мирное урегулирование международных споров. Институт мирного урегулирования споров охватывает средства и процедуру мирного урегулирования споров. Основные средства мирного урегулирования споров перечислены в ст. 33 Устава ООН. Вопрос о том, к каким мирным средствам прибегнуть, решается самими участниками в соответствии с принципом свободного выбора средств мирного разрешения споров. Такими средствами являются: *переговоры, добрые услуги, посредничество, установление фактов, примирительная процедура, разрешение споров в международных организациях, международный арбитраж, судебное разбирательство.*

Мусульманское водное право (водный шариат). Основной принцип мусульманского водного права - вода свободно доступна для всех членов мусульманского сообщества («пастбища, источники воды, огня и соль принадлежат всем»). Пророк Мухаммед запрещал ее продажу, а также установил так называемый «харим», т.е. охрану территорий вокруг водных источников. Запрещено выкапывать новый колодец, если не испорчено качество или исчерпано количество воды в прежнем. Мусульманское водное право определяет два важных права на воду, которые детально регулируются в различных школах права: право на утоление жажды людьми и животными (*chafa*) и право на орошение (*chirb*), т.е. право использование воды на культивируемых землях. Водный шариат предусматривает регулирование по различным водным объектам (озеро, река, канал и т.д.), а также определяет процедуры разрешения конфликтов между пользователями. Другие нормы регулируют в деталях права на рыболовство (свобода для каждого), возможность продажи или передачи прав на воду, *водные сервитуты*, расширение харима (запрещенные территории), обязательства заботы за поддержанием водотоков и т.д.

Мягкое право - в международной практике термин, означающий рекомендательные нормы. Появление этого термина было обусловлено принятием Генеральной Ассамблеей ООН большого количества резолюций, носящих согласно

Уставу ООН рекомендательный характер (за исключением резолюций по внутриорганизационным вопросам ООН и финансово-бюджетным вопросам) и не являющихся *нормами международного права*. Нормы международного «мягкого права». Анализ доктрины и практики показывает, что термин «мягкое право» используется для обозначения двух различных явлений. В одном случае речь идет об особом виде международно-правовых норм, в другом - о неправовых международных нормах. В первом случае имеются в виду такие нормы, которые в отличие от «твердого права», не порождают четких прав и обязанностей, а дают лишь общую установку, которой, тем не менее, субъекты обязаны следовать. Для подобных норм характерны слова и выражения типа «добиваться», «стремиться», «принимать необходимые меры» и т. д. Ко второму виду норм «мягкого права» относятся те, что содержатся в неправовых актах, в резолюциях международных органов и организаций, в совместных заявлениях, коммюнике.

Норма международного права - это созданное соглашением субъектов формально определенное правило, устанавливающее для них права, обязанности и обеспечиваемое юридическим механизмом. Норма представляет собой общее правило, рассчитанное на неопределенное количество случаев. Поэтому в доктрине издавна ведется спор о том, является ли нормой постановление договора, закрепляющее конкретное урегулирование и не подлежащее применению к другим случаям. Подобное постановление обладает признаками нормы: оно регулирует отношения сторон, юридически обязательно, однако не рассчитано на неоднократное применение. Такого рода постановления обычно именуют индивидуальными нормами. См. также *Мягкое право*

Общественность означает одно или более чем одно физическое или юридическое лицо и в соответствии с национальным законодательством или практикой их ассоциации, организации или группы (из *Конвенции ЕЭК ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды*. Орхус. 1998 г.).

Объект международного права. Под объектом права понимается то, на что направлено его действие, что оно призвано регулировать. У международного права таким объектом является международные, а точнее межгосударственные отношения. От объекта следует отличать *предмет международно-правового отношения*.

Обязательство мирного разрешения споров – один из *принципов международного водного права*, устанавливающий процедурные требования, которые должны выполнять государства при использовании *международного водотока*. См. подробнее *Мирное урегулирование международных споров*.

Обязательство оповещать о планируемых мерах, способных причинить значительный ущерб – один из *принципов международного водного права*, устанавливающий процедурные требования, которые должны выполнять государства при использовании международного водотока. Положение данного принципа наглядно иллюстрирует *Конвенция о праве несудоходных видов использования международных водотоков (Нью-Йорк, 1997г)*. В ней установлено, что «прежде чем осуществить или санкционировать осуществление планируемых мер, которые могут иметь значительные неблагоприятные последствия для других государств водотока, государство водотока своевременно направляет этим государствам уведомление об этом» (ст.12), а в случае, если осуществление планируемых мер будет несовместимы с положениями о справедливом и разумном использовании и участии государств и обязательством не

наносить значительный ущерб, то стороны «вступают в консультации и, при необходимости, в переговоры с целью достичь справедливого урегулирования ситуации» (ст.17). Проблема применения данного процедурного принципа состоит в том, что он направлен на сотрудничество и переговоры только относительно «планируемых мер».

Обязательство обмениваться информацией – один из принципов *международного водного права*, устанавливающий процедурные требования, которые должны выполнять государства при использовании международного водотока. Этот принцип был отражен в Хельсинских правилах 1966 года, которые рекомендовали, чтобы государства предоставляли «уместную и разумно доступную» информацию друг другу о водных ресурсах общей реки». Позднее он нашел отражение в статье 9 Конвенции ООН 1997 г., где предусматривается, что «государства водотока на регулярной основе обмениваются легкодоступными данными и информацией о состоянии водотока, в частности данными и информацией гидрологического, метеорологического, гидрогеологического и экологического характера, и данными и информацией, касающимися качества воды, а также соответствующими прогнозами». Кроме того «если у государства водотока запрашивается другим государством водотока данные или информация, которые не являются легкодоступными, то оно прилагает все усилия для выполнения такой просьбы...» Предусматривается также необходимость обмена информацией о возможных последствиях планируемых мер (ст. 11).

Оговорка представляет собой односторонне заявление, посредством которого государство желает исключить или изменить в отношении себя действие определенных положений договора.

Парафирование – это пометка на тексте договора инициалов уполномоченных в знак того, что текст согласован. За парафированием, как правило, следует подписание.

Переговоры – наиболее гибкое и эффективное средство, поскольку все вопросы существа и процедуры согласовываются самими спорящими. Переговоры должны вестись на равноправной основе, без ультимативных предварительных условий и давления. Разновидностью переговоров являются консультации. Одно из средств *мирного урегулирования международных споров*.

Политическая ответственность возникает в результате нарушения субъектом *нормы международного права*. Правонарушение именуется деликтом. Особо опасные деликты (например, агрессия) считаются международными преступлениями. Если в результате деликта или преступления нанесен и имущественный ущерб, то возникает в дополнение к политической *материальная ответственность*. Политическая ответственность реализуется в форме *сатисфакции, репрессалии и санкции*. См. также *международно-правовая ответственность*.

Посредничество – участие третьей стороны в мирном разрешении спора. Посредник является равноправным участником переговоров. Одно из средств *мирного урегулирования международных споров*.

Правила пользования водами международных рек (Хельсинские правила 1966 г.) разработаны и приняты *Ассоциацией международного права* в 1966 году. Хельсинские правила регулируют режим использования и охраны вод «*международного водосборного бассейна*» и содержат руководящие правовые принципы, определяющие взаимные права и обязанности государств, в пределах территорий которых находятся части такого бассейна. Хотя Хельсин-

ские правила являются чисто рекомендательными, их принято рассматривать как отражение *международного обычного права*.

Правила, касающиеся водных ресурсов (Берлинские правила 2004 г.). В августе 2004 г. на Берлинской конференции *Ассоциации международного права* были приняты новые «Правила, касающиеся водных ресурсов». Берлинские правила представляют собой обновленный и переработанный вариант *Хельсинских правил по пользованию водами международных рек 1966 года* и других правил Ассоциации. Авторы проекта статей (профессор Джозеф Деллапенна, докладчик Комитета по водным ресурсам, подготовил проект данных статей при помощи некоторых членов Комитета) отмечают, что «во-первых,...настоящие правила выражают как нормы права, действующие в настоящее время, так и в незначительной степени, нормы не являющиеся юридически обязательными, но которые, по заключению Ассоциации, находятся на стадии становления в качестве норм обычного международного права. Другими словами, некоторые из этих правил выражают прогрессивное развитие соответствующего международного права... Следует также отметить, что большая часть настоящих правил применима ко всем водам – поверхностным, подземным и другим за исключением морских вод – в не зависимости от того, являются ли они водами *международного водосборного бассейна* или нет».

Право международных договоров является отраслью общего *международного права* и представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих отношения государств и других *субъектов международного права* по поводу заключения, действия и прекращения *международных договоров*. *Комиссия международного права ООН* с целью кодификации права международных договоров разработала проект статей о праве международных договоров, и на созванной под эгидой ООН конференции, состоявшейся в 1968–1969 годах, была принята Венская конвенция о праве международных договоров. Эта конвенция, вступившая в силу в 1980 году, касается договоров, заключенных между государствами.

Правовая система - это группа систем права ряда государств, объединяемая общностью происхождения и эволюции права, сходством правовых источников, юридической техники, правовой культуры, правосознания и других правовых институтов.

Правовые отношения — это особая юридическая связь между участниками социального общения, наделенными взаимно корреспондирующими (связанными) правами и юридическими обязанностями.

Правонарушение — это противоправное, виновное, общественно вредное деяние, за которое предусмотрена юридическая ответственность.

Правопреемство государств – это переход прав и обязанностей в результате смены одного государства другим в несении ответственности за международные отношения какой-либо территории. Правопреемство касается нескольких аспектов, а именно правопреемство в отношении договоров; правопреемство в отношении государственной собственности; правопреемство в отношении государственных архивов; правопреемство в отношении государственных долгов.

Предмет международно-правового отношения - все то, по поводу чего стороны вступают в правоотношения. Таким предметом могут быть действия и воздержание от действий, территория и т. д. Договор о территории не оказывает на нее никакого действия. Он устанавливает отношения государств по поводу данной территории.

Применение норм международного права. Понятие «применение права» используется в общем и специальном смысле. В первом случае оно охватывает все юридические способы осуществления права, во втором - властное осуществление права в случае правонарушения или спора о праве.

Примирительная (согласительная) процедура — оценка фактических обстоятельств и выработка рекомендаций по урегулированию спора. Выводы согласительной комиссии и рекомендации носят факультативный характер. Одно из средств *мирного урегулирования международных споров*.

Принцип непричинения значительного ущерба (не навреди) – один из *принципов международного водного права*. Данный принцип *sic utere* ('*sic utere tuo ut alienum non laedas*' - принцип общего права, гласящий, что «каждый должен использовать свою собственность таким образом, что не нанести ущерб чужой собственности») зафиксирован в *Конвенции ООН 1997 г.* В Статье 7 указано, что государства должны использовать международные водные ресурсы таким образом, чтобы не причинять значительного ущерба другим государствам бассейна. Под значительным ущербом понимается «реальный ущерб в результате водопользования, то есть вредное воздействие» на здравоохранение, промышленность, собственность, сельское хозяйство, или окружающую среду другого государства бассейна. Развивая этот принцип от принципа «существенного ущерба» *Хельсинских правил*, подразумевалось, что данный принцип должен означать более чем «незначительный», но менее чем «серьезный» ущерб.

Принципы международного права — это руководящие правила поведения субъектов, возникающие как результат общественной практики, юридически закреплённые начала *международного права*. Они являются собой наиболее общее выражение установившейся практики международных отношений. Принцип международного права — это *норма международного права*, имеющая обязательный характер для всех субъектов. Основные принципы международного права зафиксированы в Уставе ООН. Широко признано, что принципы Устава ООН носят характер *jus cogens*, то есть являются обязательствами высшего порядка, которые не могут быть отменены государствами ни индивидуально, ни по соглашению между собой. Наиболее авторитетными документами, раскрывающими содержание принципов современного международного права, являются Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 24 октября 1970 г., и Декларация принципов, которыми государства-участники будут руководствоваться во взаимных отношениях, содержащаяся в Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе от 1 августа 1975 г. Среди основных принципов международного права принцип неприменения силы, принцип мирного разрешения споров, принцип уважения прав человека, принцип суверенного равенства, принцип невмешательства, принцип территориальной целостности, принцип нерушимости границ, принцип равноправия и самоопределения народов, принцип сотрудничества, принцип добросовестного выполнения обязательств по международному праву.

Принципы международного водного права: *справедливое и разумное использование; непричинение значительного ущерба (не навреди); обязанность обмениваться информацией; обязательство оповещать о планируемых мерах, способных причинить значительный ущерб; обязанность мирного разрешения международных споров.*

Присоединение – это акт согласия на обязательность договора, уже заключенного другими субъектами международного права. Возможность присоединения должна быть предусмотрена в самом договоре или согласована с его участниками.

Протокол по проблемам воды и здоровья к Хельсинской конвенции ЕЭК ООН 1992 заключен в 1999 г. в г. Лондон. Главная цель Протокола заключается в охране здоровья человека и в обеспечении его благополучия путем более рационального использования воды, в том числе посредством охраны водных экосистем и предотвращения, ограничения и сокращения степени распространения передаваемых через воду заболеваний. Данный Протокол является первым международным соглашением такого рода, принятым с конкретной целью добиться надлежащего распределения безопасной питьевой воды и адекватных санитарных условий для каждого человека и обеспечить эффективную защиту водных ресурсов, используемых в качестве источников питьевой воды. Функции секретариата выполняют секретариат *ЕЭК ООН* и Европейское региональное бюро Всемирной организации здравоохранения. Любое государство член ООН может стать стороной Протокола, даже если оно не является участником *Хельсинской конвенции ЕЭК ООН 1992 г.*

Протокол о гражданской ответственности и компенсации за ущерб, причиненный трансграничным воздействием промышленных аварий на трансграничные воды принят в 2003 г. в Киеве. Протокол дает отдельным субъектам, подверженным трансграничному воздействию промышленных аварий на международные водотоки (например, рыбакам или гидротехническим сооружениям, расположенным вниз по течению), право требовать адекватной и безотлагательной компенсации. Протокол устанавливает финансовые пределы ответственности в зависимости от риска деятельности, т.е. количества опасных веществ, которые присутствуют или могут присутствовать, их токсичности или опасности, которую они представляют для окружающей среды. Протокол является результатом совокупных усилий по линии соглашений *ЕЭК ООН* в области окружающей среды, поскольку он разработан совместно в рамках *Конвенции ЕЭК ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер* и *Конвенции ЕЭК ООН о трансграничном воздействии промышленных аварий*. Хотя он открыт для ратификации государствами - участниками одной или обеих Конвенций, к нему могут присоединяться также и любые другие государства члены ООН с согласия Сопредседателя Сторон.

Протокол по стратегической экологической оценке (СЭО) к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте. Специальная рабочая группа по Протоколу СЭО была создана на втором Сопредседании сторон конвенции ОВОС 26-27 февраля 2001 года. Специальная рабочая группа завершила работу над проектом Протокола к 30 января 2003 года. Внеочередное совещание сторон конвенции ОВОС для принятия и подписания Протокола СЭО состоялось во время работы Конференции министров «Окружающая среда для Европы» (21-23 мая 2003 года, в Киеве, Украина).

Разрешение спора в международных организациях. Процедура решения споров международными организациями, в отличие от судебной, носит преимущественно политический характер. ООН – является ядром современной системы мирных средств разрешения споров. Также повышается роль региональных организаций в *мирном урегулировании споров*. Одно из средств *мирного урегулирования международных споров*.

Рамочный договор – договор, в котором определены общие принципы и нормы взаимоотношений государств в отношении рассматриваемых вопросов,

конкретизация которых осуществляется путем принятия дополнительных протоколов по специальным вопросам сотрудничества.

Ратификация – утверждение договора высшим органом государственной власти.

Репарация (одна из форм *материальной ответственности*) — это денежная или иная компенсация убытков потерпевшей стороне.

Репрессалии (одна из форм *политической ответственности*) — это ответные насильственные действия в связи с умышленным деликтом. Репрессалии должны быть соразмерными тем действиям, которыми они вызваны. Они не должны осуществляться коллективно. От репрессалий следует отличать *реторсии*, которые формой ответственности не являются.

Реституция (одна из форм *материальной ответственности*) — это восстановление материального положения, существовавшего до правонарушения или причинения ущерба в процессе правомерной деятельности, если это предусмотрено договором.

Реторсии — это ответные акции в связи с недружественными действиями, не составляющими правонарушения (например, отзыв посла в ответ на недружественное политическое заявление).

Санкции (одна из форм *политической ответственности*) — это коллективные *репрессалии*, которые осуществляются по решениям Совета Безопасности ООН в отношении государств, совершивших международные преступления (агрессия, политика геноцида или апартеида и т.п.). В соответствии с Уставом ООН санкции могут осуществляться без использования вооруженной силы (приостановление экономических связей, разрыв дипломатических отношений и др.) и с использованием вооруженной силы (военная демонстрация, блокада и собственно военные операции от имени ООН). Принцип соразмерности репрессалий на санкции не распространяется; они могут носить и характер наказания. Например, государства-победители во второй мировой войне ограничили суверенитет побежденных агрессоров — Германии и Японии, запретив им иметь свои вооруженные силы.

Сатисфакция (одна из форм *политической ответственности*) — это принесение извинений, заверение в отношении пострадавшей стороны в недопущении повторения правонарушения, выражение сожаления в связи со случившимся, наказание конкретных виновников деликта, иные формы морального удовлетворения.

Справедливое и разумное использование, в применяемом в *международном водном праве* значение, определено в статье 4 *Хельсинских правил 1966 года*, которая предусматривает, что бассейновое государство имеет право на разумное и справедливое участие в полезном использовании воды *международного водосборного бассейна*. Таким образом, признано, что бассейновое государство имеет право не на равную часть вод бассейна, а на полезное использование этих вод. Таким образом, определенное правило справедливого использования рассматривается в качестве нормы обычного международного права.

Субституция (одна из форм *материальной ответственности*) — это передача пострадавшей стороне предметов, равных по стоимости и значению тем, которые были повреждены или уничтожены.

Субъект международного права - это самостоятельное образование, которое благодаря своим возможностям и юридическим свойствам способно обла-

дать правами и обязанностями по международному праву, участвовать в создании и реализации этих норм. Общепринятыми субъектами сегодня являются государства и межгосударственные организации. Не столь надежно признана правосубъектность народов, наций, борющихся за создание независимого государства.

Судебное разбирательство — передача спора на рассмотрение международного судебного органа, решение которого, как и в случае арбитража, является для спорящих сторон обязательным. Если в случае арбитража спорящие стороны назначают арбитров, а те избирают суперарбитра, то состав судебных органов от спорящих сторон в принципе не зависит. Одно из средств *мирного урегулирования международных споров*.

Теория международного водного права. См. *Доктрины международного водного права*.

Трансграничное воздействие означает любые значительные вредные последствия, возникающие в результате изменения состояния трансграничных вод, вызываемого деятельностью человека, физический источник которой расположен полностью или частично в районе, находящемся под юрисдикцией той или иной Стороны, для окружающей среды в районе, находящемся под юрисдикцией другой Стороны. К числу таких последствий для окружающей среды относятся последствия для здоровья и безопасности человека, флоры, фауны, почвы, воздуха, вод, климата, ландшафта и исторических памятников или других материальных объектов или взаимодействие этих факторов; к их числу также относятся последствия для культурного наследия или социально-экономических условий, возникающие в результате изменения этих факторов (из *Хельсинской Конвенции ЕЭК ООН 1992 г.*).

Трансграничные воды означают любые поверхностные или подземные воды, которые обозначают, пересекают границы между двумя или более государствами или расположены на таких границах; в тех случаях, когда трансграничные воды впадают непосредственно в море, пределы таких трансграничных вод ограничиваются прямой линией, пересекающей их устье между точками, расположенными на линии малой воды на их берегах (из *Хельсинской Конвенции ЕЭК ООН 1992 г.*).

Установление фактов (обследование) — оценка фактических обстоятельств спора международной следственной комиссией, создаваемой на паритетных началах спорящими сторонами. Иногда такую комиссию возглавляют представители третьего государства или международной организации. Одно из средств *мирного урегулирования международных споров*.

Хельсинские правила 1966 г. см. *Правила пользования водами международных рек*.

Хельсинская Конвенция ЕЭК ООН 1992 г. См. *Конвенция ЕЭК ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Хельсинки, 1992 г.)*

Юрисдикция государства - проявление суверенитета и означает государственную власть, ее объем и сферу действия. По объему различают юрисдикцию полную и ограниченную, по сфере действия - территориальную и экстратерриториальную, по характеру власти - законодательную, исполнительную, судебную. Полная юрисдикция означает власть государства предписывать поведение и обеспечивать реализацию своих предписаний всеми имеющимися в его распоряжении законными средствами. Ограниченная означает, что государство

может предписывать поведение, однако оно в большей или меньшей мере ограничено в использовании средств, обеспечивающих выполнение предписаний. В силу территориального верховенства государство осуществляет полную юрисдикцию в пределах своей территории. В силу личного верховенства - ограниченную юрисдикцию в отношении своих граждан за рубежом.

Юридическая обязанность — это вид и мера должного поведения стороны правоотношения.

Юридическая ответственность — это предусмотренная санкцией правовой нормы мера государственного принуждения, в которой выражается государственное осуждение виновного в правонарушении субъекта и которая состоит в претерпевании им лишений и ограничений личного, имущественного или организационного характера.

Использованная литература:

- Международное право: Учебник / Под ред. Г.И. Тункина – М.:Юрид.лит., 1982. – 586с.
- Международное право. Общая часть. Учебник / Лукашук И.И. – М.: БЕК, 1999. – 384
- Теория государства и права: Учебное пособие по теории государства и права // Диаконов В.В. Allpravo.ru. – 2004.
- Principles of water law and administration: national and international/Dante A.Caponera. Rotterdam [etc.]: Balkema.
- The law of international watercourses: non-navigational use/Stephen C. McCaffrey. Oxford University Press. 2001
- Большая юридическая энциклопедия. Электронный вариант.
- Международное и национальное водное право. Сборник статей. НИЦ МКВК. 2001.
- Материалы семинара по международному и национальному водному праву Тренингового центра МКВК
- Материалы международного семинара «Правовые основы сотрудничества в сфере использования и охраны трансграничных вод». Киев. 22-24 ноября 2004 г. (доклад С.В. Виноградова)
- Брошюра Конвенции ЕЭК ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992 года.
- Официальный веб сайт Европейской экономической комиссии ООН (ЕЭК ООН) www.unecce.org/env/eia/privet.html

Модуль по международному и национальному водному праву

Составитель Зиганшина Д.Р.

Дизайн Турдыбаев Б.К.

Верстка Беглов И.Ф.

Подготовлено к печати и отпечатано
в Научно-информационном центре МКВК

Республика Узбекистан, 700 187, г. Ташкент,
м-в Карасу-4, д. 11, НИЦ МКВК

www.sic.icwc-aral.uz

Предложения и замечания просим направлять по адресу

info@icwc-aral.uz