

## **"Аспекты и перспективы долговременных соглашений между государствами в Аральском бассейне"**

Распад СССР не застал Правительства обретших независимость стран врасплох – немедленно после их образования руководители водохозяйственных ведомств пяти стран выступили с заявлением, содержащим четкую линию – преемственность принципов советского управления водными ресурсами в условиях самостоятельных государств. Подготовка, обсуждение и утверждение принципиального "Соглашения о сотрудничестве в сфере совместного управления, использования и охраны водных ресурсов межгосударственных источников" заняло всего пять месяцев. Это рамочное "Соглашение" провозгласило очень важные положения, определившие основы будущего сотрудничества:

- создание паритетной водной комиссии, члены которой (по одному от каждой страны) имеют права и ответственность в обеспечении водой;
- широкий круг основных функций, включая контроль качества и охрану трансграничных водных источников;
- консенсус в решении всех вопросов Комиссии;
- приверженность основным постулатам водodelения и режимов воды, установленных Правилами и Схемами советского правительства;
- демократический порядок в работе Комиссии.

Утверждение этого документа "Соглашением Глав Государств" от 26 марта 1993г. и включение МКВК в перечень межгосударственных органов Аральского бассейна придало юридическую силу подписям министров пяти стран Центральной Азии и позволило достаточно успешно развивать сотрудничество по управлению водными ресурсами. Был отработан определенный порядок лимитирования, оперативного контроля, взаимодействия Комиссии и ее органов.

Одновременно Комиссия и ее органы стояли у истоков очень важного перспективного документа "Программы конкретных действий по улучшению социально-экономической и экологической обстановки в бассейне Аральского моря", утвержденной Главами государств 11 января 1994г. и принятой донорами за основу международной помощи 24 июня того же года. Характерными чертами этого периода работы в создании легального фундамента сотрудничества является удивительное единство и открытость во взаимодействии водохозяйственных и политических органов, а также ведущих сотрудников Всемирного Банка, что и способствовало ускоренному достижению консенсуса и утверждению этой перспективной программы действий.

Понимание необходимости развития положения Рамочного Соглашения в определенный комплекс детальных Соглашений, регламентирующих порядок работы в каждом из видов обозначенных в Рамочном Соглашении направлений, возникло у водохозяйственных органов и оно подсказывалось и развитием в 1995г. деятельности международных консультантов и органов (Евросоюз – программа ВАРМАП, Всемирный Банк и т.д.). Одновременно опыт первых же 3 – 4 лет работы (1992 –1995 гг.) показал, что Комиссия достаточно продуктивно работала в решении текущих оперативных тактических вопросов и попыталась быть проводником будущего в достижении целей стратегического перспективного характера.

Важность укрепления юридической базы стала ясной членам МКВК в 1994г., когда многие вопросы оперативной деятельности международных организаций стали наталкиваться на нерешительность и несогласованность принципиальных решений правительствами разных стран. Уже в это время в протоколах заседаний МКВК появились

решения, направленные на усиление внимания членов МКВК и через них правительств на сложности, возникшие в работе органов МКВК и взаимодействии между странами (табл. 1)

Таблица 1

**Перечень вопросов, рассмотренных на заседаниях МКВК по организационным и юридическим аспектам**

<b>Наименование вопроса</b>	<b>Рассмотрен на заседаниях Комиссии № №</b>	<b>Достигнуто окончательное решение да/нет</b>
По обеспечению льготного налогового, таможенного и пограничного контроля для водохозяйственных органов в соответствии с п.п. 9,10 "Программа конкретных действий", подписанном членами Правления МГСА	протокол 8 (1994г.), протоколы 12, 13	нет
Об организации регулярного информационного обмена между органами МКВК и водохозяйственными органами,; создании информационной системы и правила ее функционирования	протокол 10 (1995г.), протокола 12, 16, 19, 22, 24, 25, 26, 30	нет
Об установлении санитарных попусков по рекам Амударья и Сырдарья	протокол 12 (1995г.), протоколы 33, 34	нет
О подготовке и согласовании основных положений региональной водной стратегии	протокол 12 (1995), протокола 13	да
Поддержание русел рек и пропуск паводков	протокол 13 (1995 г.)	частично
Выделение средств на поддержание сооружений на трансграничных водах	протокол 13 (1996), протоколы 18, 20, 22	частично
Отсутствие механизма экспертизы межгосударственных проектов	протокол 15 (1996)	нет
Отсутствие порядка взаимодействия с донорами	протокола 15 (1996), 31, 32, 33, 34	частично
Неудовлетворительное состояние взаимодействия с гидрометслужбами и слабость прогнозов	протоколы 16, 24, 28, 29	частично
Необходимость организационной и последовательной работы по соглашениям	протокол 16, 18, 26, 30	частично
Выработка региональных и национальных критериев по использованию воды в регионе	протокол 17	нет
Необходимость вовлечения вице-премьеров в работу МКВК	протокол 17	нет
Необходимость создания водно-энергетического консорциума	протокол 17	нет
Недостаточная эффективность Соглашения от 17 марта 1998г.	протокол 19, 22, 25, 28, 29	нет

Соглашение "О принципах долевого участия в возмещении затрат по эксплуатации и техническом обслуживании водохозяйственных сооружений	протокол 20	нет
Соблюдение режима водоподачи в дельты	протокол 21	частично
Слабость механизма финансирования межгосударственных органов	протоколы 23, 24, 25, 26, 27, 28	частично
Необходимость подготовки Соглашения по управлению водными ресурсами реки Сырдарья	протоколы 26, 27, 29	нет
Диспропорции в уровне водоподачи нижнего и верхнего течения по Амударье	протоколы 27, 31	нет
Ротация руководящих органов МКВК	протокол 28	нет

В меморандуме о результатах поездки Министров членов МКВК в Европейский Союз (Брюссель, Италия, Германия) 6 декабря 1995 г. в частности было указано: "министры, понимая свою ответственность за беспрецедентный в истории по масштабам и сложности выход из кризисной ситуации в Аральском регионе, заявляют:

- страны-участники МКВК едины в своем понимании общих задач по совершенствованию управления общими водными ресурсами бассейна в интересах благополучия своих стран и Приаралья, как признанного ими самостоятельного водопотребителя;
- страны-участники МКВК, на основе своих предшествовавших соглашений, с учетом работ и направлений, развиваемых совместно в программах ВАРМАП и 1 по водной стратегии, четко представляют себе пути решения этих задач и целеустремленны в выработке совместных, одновременных мер по их осуществлению как на межгосударственном, так и на национальном уровне, которые позволяют не только обосновать, но и создать механизм бесконфликтного развития и использования водных ресурсов;
- МКВК возлагает большие надежды на разработку комплекса юридических и правовых документов как общих для всех "правил игры", которым должны следовать все участники управления и использования водных ресурсов. Разработки их должны носить эволюционный характер, в результате которых появляются постепенно своего рода "верстовые столбы", которые учитывая национальные интересы и ориентируясь на маяки региональных требований будут ориентировать на постоянный поиск стабильного консенсуса. При этом единственным условием здесь является готовность идти на уступки друг другу при оценке национальных и региональных аспектов".

Семинар-совещание по итогам этой поездки принял решение, что "разработка правовых и организационных основ управления водными ресурсами на региональном уровне - самое главное в нашей совместной деятельности в дальнейшем. Обязательно необходим учет экологических требований в разрабатываемых нами соглашениях.

Постановили:

- I. Разработать в первую очередь следующие межгосударственные соглашения.
  1. Соглашение о расширении прав и ответственности МКВК.
  2. Соглашение по использованию водных ресурсов в современных условиях.

3. Соглашение об обеспечении экологической устойчивости в регионе, охране водных ресурсов, правилах контроля их качества.

4. Соглашение о совместном планировании и использовании водных ресурсов.

Усилить и доработать юридические аспекты всех организаций МКВК с позиций их полного соответствия положениям международного водного права.

Нацеленность юридических и организационных документов должна исходить из того, чтобы в полной мере придать МКВК властные и влиятельные функции, чтобы превратить его в Водное правительство региона.

При уточнении организационных положений рассмотреть усиление участия всех стран в исполнительных органах и создания их подразделений в каждой стране".

Большое значение имела разработка "Основных положений региональной водной стратегии в бассейне Аральского моря" (1997г.), которые сориентировали всех участников на включение основных мероприятий по организационному укреплению межгосударственных органов в:

- интернационализации и паритетном представлении всех государств;
- в более четкой разработке функций и обязанностей, источниках дублирования и сфер данных;
- в более полном охвате всех водных ресурсов, включая подземные и возвратные воды, в управлении не только количеством, но и качеством трансграничных вод;
- в передаче русел всех трансграничных рек, включая дельты и прилегающую часть принятия под управление БВО.

Там же для улучшения управления трансграничными водными ресурсами было намечено продолжить разработку нескольких первоочередных международных соглашений, среди которых:

- По расширению прав и полномочий МКВК.
- По текущему использованию трансграничных водных ресурсов.
- По совместному планированию водных ресурсов.
- По сохранению экологического баланса в регионе и защите качества воды.
- По финансированию межгосударственных организаций по управлению водными ресурсами.
- По защите, техобслуживанию и сохранности межгосударственных водохозяйственных сооружений.
- По созданию и внедрению бассейновой информационной системы.

При этом все эти соглашения, разработка проектов которых начаты по программе WARMAP, должны обеспечить интегрированный подход к управлению трансграничными водными ресурсами. Этот подход включает следующее:

- 1) Интегрированное планирование общего водопользования всеми государствами региона.
- 2) Интегрированное планирование совместного управления водными ресурсами на основании межотраслевого и межгосударственного анализа.
- 3) Совместное инвестирование и финансирование в развитие и управление водными ресурсами.
- 4) Интеграция графиков попусков из водохранилищ, учитывая интересы энергетики, сельского хозяйства, туризма, рыболовства и экосистем.
- 5) Интегрированные консультативные советы - национальные водохозяйственные комитеты при участии неправительственных организаций.

Работа была организована проектом ВАРМАП, что позволило представить уже на 16 заседании МКВК тексты 4-х соглашений, которые были согласованы, в основном, пунктом 3 решения МКВК и в последующем направлены правительствам всех стран и Исполкому МФСА с просьбой организовать правительственные группы для их комплексного анализа и согласования на межгосударственном уровне.

Последующие обсуждения, особо активизировавшиеся после 1999г. с непосредственным участием председателя ИК МФСА г. Алтыева, под эгидой которого было проведено 3 согласительных совещаний, позволили отработать детально тексты двух соглашений "Об организационной укреплении органов МКВК" и "Об информационном обмене", согласовав их на заседании МКВК и, наконец, подписать одно из них членами МКВК. "Соглашение по использованию водных ресурсов" было предложено разделить на два по каждому бассейну и вписать в него вопросы перспективного планирования. Такая работа была немедленно организована БВО "Сырдарья" и НИЦ МКВК по бассейну реки Сырдарья и представлено на 26 заседании МКВК.

На сегодняшний день подготовленное и подписанное членами МКВК "Соглашение об информационном обмене", представлено для подписания членам Правления МФСА; в принципе согласовано "Соглашение об организационной структуре органов МКВК", разослано для обсуждения в странах "Соглашение о мерах по поддержанию экологического состояния на реках Центральной Азии"; отложено на неопределенный срок Соглашение по управлению водными ресурсами по реке Сырдарья.

Что же сдерживает завершение и подписание этих Соглашений? Может эти и другие Соглашения и вовсе не нужны? Жизнь и элементарный анализ показывают, что это не так, что эти Соглашения могут упорядочить и снять те проблемы, которые имеются в ежедневной работе органов МКВК и водохозяйственных органов. Посмотрите на динамику вопросов, которые обсуждаются иногда многократно на заседаниях МКВК и вы поймете, что острота проблем не исчезла, она существует. Более того, нерешение и затяжка в их периодическом оформлении напоминает стремление скрыть проблему под одеялом, но она постоянно вылезает то в одном, то другом месте. Но беспокоят эти вопросы и создают проблемы для непосредственных пользователей – органов МКВК, а "решающие лица" – политические органы далеки от них. Откровенно говоря, зачастую наши члены МКВК, которые являются главными выразителями наших проблем на уровне правительств, настолько поглощены текущими проблемами, которые они научились решать достаточно умело, хотя и с большими затратами труда и времени, что у них не хватает сил, упорства и представительности решать эти принципиальные вопросы на уровне высоких правительственных органов. Не хватает упорства и принципиальности и организаторских усилий и у ИК МФСА, который должен проводить эти соглашения через полномочные органы стран. Характерен пример "Соглашение о статусе органов МФСА", обсуждавшегося с 1995г. и подписанном Главами государств лишь в 1999г. Это Соглашение могло бы во многом снять проблемы условий работы органов МКВК и может быть отпала бы необходимость в Соглашении об организационной структуре МКВК, если бы в нем были учтены все вопросы, включенные в него на первом этапе. При окончательном обсуждении оно решило все условия работы лишь для работников ИК МФСА, оставив рабочие органы МКВК по-прежнему преодолевать постоянные препоны в своей работе.

Бесспорно, существуют определенные противоречия и противодействия согласительному процессу на межотраслевом уровне в каждой стране – и специфические интересы различных стран в управлении и использовании воды. Но существует и объективная необходимость установления жестких правил взаимной работы, без которой внедрить Интегрированное управление водными ресурсами региона, а стало быть и обеспечить устойчивое обеспечение стран водой не возможно. Понимание этого, а также того, что нынешнее благополучие водных отношений во многом зависит от личных отношений нынешних руководителей водохозяйственных органов, многие годы (с Советского периода) работающих совместно и следующих инерции прежних отношений.

Имеются определенные постулаты, которыми руководствуются ответственные за управление и использование воды и которые внушают уверенность, что легальная основа может быть и должна быть установлена на уровне пяти, а впоследствии, наверное, и шести стран.

1. Рост экономических, экологических и социальных требований, а также наличие определенных дестабилизирующих факторов при ограниченных водных ресурсах региона определяют сотрудничество, кооперацию и взаимовыгодное совместное управление водными ресурсами единым путем, по которому должны идти страны, если они хотят по настоящему счастья и процветания своим народам. При этом водных ресурсов региона достаточно для обеспечения нужд и общества и природы, если страны будут ориентироваться на совместное эффективное и рациональное использование; которое может быть достигнуто переходом к интегрированному управлению водными ресурсами.
2. МКВК является авторитетным и приемлемым органом, создающим определенный стиль совместной работы, позволяющим решить все эти задачи, но оно требует совершенствования, укрепления и обеспечения устойчивого функционирования.

Основные направления этого совершенствования включают:

- вовлечение в процесс управления водой и работу МКВК всех заинтересованных в этом отраслей (гидроэнергетики, природоохраны, гидрометслужбы, сельского хозяйства), также как и муниципальных (областных) органов;
- участия всех "заинтересованных" не только в управлении и информации, но и в финансировании;
- поиск решений путем взаимных уступок и учета взаимных интересов на равноправной и справедливой основе;
- учет интересов природы и требования ее воде.

Какой механизм может обеспечить успех работы по созданию юридической основы водных отношений между странами Центральной Азии?

1. Нужно еще раз проанализировать все аспекты, требующие определенности и регламентации в "Соглашениях", которые должны быть закончены, и одновременно анализ положения в проектах этих "Соглашений", в которых выявить спорные вопросы, вызывающие возражения одной или другой стороны. Одновременно выработать в этих рамках критерии использования и управления водой – основу будущего анализа и развития. Это может и должно быть сделано в рамках совместной деятельности МКВК – МФСА путем организации рабочей группы по Соглашениям.
2. Создать специальный политический орган из представителей Министерства иностранных дел, Минюстов и Министерств, отвечающих за управление водными ресурсами, которым должна быть поручена организация постоянной работы над развитием и постоянной преемственности работы над юридическим обоснованиями водного сотрудничества. Это может быть Международный юридический водный комитет или орган, аналогично созданному в бассейне Нила. Важно обеспечить преемственность работы и ее продвижение в отличие от имеющейся у нас юридической работы от случая к случаю. Как пример может быть приведен опыт развития работ по "Международному водно-энергетическому консорциуму", который был намечен как финансово-экономический инструмент, который может решить противоречия между водой и энергетикой. Еще 17 марта 1998 г. Главы правительств трех государств Казахстана, Киргизии, Узбекистана подписали соглашение и положение о международном водно-энергетическом

Консорциуме, но к сожалению дальше работа не продвинулась, хотя НИЦ МКВК пытался неоднократно реанимировать этот вопрос.

Если проанализировать позиции ответственных представителей стран региона, высказанные ими в ряде публикаций, посвященным национальным требованиям по трансграничным водам, то мы увидим следующее:

Казахстан	<ul style="list-style-type: none"><li>• приверженность к Конвенции 1992 в части требований по качеству воды в реке и соблюдению других экологических требований;</li><li>• необходимость организации Водно-энергетического Консорциума;</li><li>• соблюдение графика ирригационной водоподачи;</li><li>• пересмотр Соглашения 1998г.</li></ul>
Киргизстан Таджикистан	<ul style="list-style-type: none"><li>• нижележащие страны должны принять участие в затратах на эксплуатацию верхних регулирующих гидроузлов и затратах на поддержание зоны формирования;</li><li>• необходимость сбыва электроэнергии, производимой при сработке воды через гидроузлы по требованию нижних стран на орошение или</li><li>• оплата за регулирование стока</li></ul>
Туркменистан	<ul style="list-style-type: none"><li>• проблемы межгосударственных коллекторов;</li><li>• приоритет потребления обществом;</li><li>• паритетное участие в затратах ирригационной водоподаче</li></ul>
Узбекистан	<ul style="list-style-type: none"><li>• следование принципам прежнего водodelения на межгосударственном и внутригосударственном уровнях;</li><li>• положительная роль Соглашения 1998г., но необходимо его доработать</li></ul>

Все эти позиции могут быть детально обсуждены с позиции всех альтернатив, взаимосогласованных критериев и доведены до взаимного согласования, если представители стран – юристы и водные управленцы начнут работать вместе последовательно и результативно.

Определенная поддержка этого принципа нужна со стороны доноров в части участия квалифицированных юристов и проведения работ, организации обсуждения и работы Согласительных Комиссий.

Мы надеемся на такую помощь!