
проект Азиатского банка развития
РETA 6163: Совершенствование управления совместными
водными ресурсами в Центральной Азии

**Анализ действующих соглашений
с точки зрения национальных
интересов Туркменистана**

Моммадов Б., Бердыев А., Сапаров У.

январь 2006 г.

I. Исходная информация

- 1.1. После обретения независимости, Туркменистан признал ряд нормативных и правовых документов бывшего СССР. Подписаны также двухсторонние межгосударственные соглашения между Туркменистаном и Исламской Республикой Иран и между Туркменистаном и Республикой Узбекистан. Достаточно точное исполнение Сторонами достигнутых договоренностей говорит о хорошей проработанности зафиксированных в Соглашениях взаимных обязательств и своевременности принятых решений.
- 1.2. 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.
- 1.3. 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.

II. Действующие соглашения по управлению совместными водными ресурсами

A. Соглашения, действующие между Туркменистаном и Исламской Республикой Иран

- 2.1. 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;
 - Протоколе к Соглашению между СССР и Ираном об урегулировании пограничных и финансовых вопросов от 2 декабря 1954г;

- Договоре между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Шахиншахским Правительством Ирана о режиме советско-иранской границы и о порядке урегулирования пограничных конфликтов и инцидентов, заключённом 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 соглашении от 20.02.26г. записано: «Вся вода реки Гери-Руд (Теджен), начиная от моста Пуль-и-Хатун, вниз по течению на всём 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.

Б. Развитие отношений между Туркменистаном и ИРИ по управлению трансграничными водами в постсоветское время

2.2.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.

В. Действующие механизмы управления водными ресурсами реки Амударья

2.3.После распада СССР между Туркменистаном и Республикой Узбекистан были подписаны соглашения об основных принципах водodelения. 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.

2.4. Указанное соглашение устанавливает:

- вододеление стока Амударьи (приведённого 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 Озёрного коллекторов, проходящих по территории Туркменистана, реконструкции и эксплуатации вышеуказанных коллекторов с затратами, пропорциональными объёмам дренажного стока.

2.5. 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 комплекса сооружений по 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.

2.6. В ноябре 2004 года пакет межгосударственных правовых актов между Туркменистаном и Республикой Узбекистан пополнился еще двумя документами, прямо или косвенно касающимися 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».

2.7. 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.

2.8. 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 вододеления не превышают предусмотренных техническими договоренностями 10%, которые также в обязательном порядке согласуются Сторонами.

Г. Имеющиеся проблемы и приоритетность их решений.

2.9. 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.

2.10. Положительным фактором является признание 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.

2.11. 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.

2.12. В региональном аспекте, для развития межгосударственного водохозяйственного сотрудничества наиболее слабыми звеньями 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.

Эти вопросы 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 помогает странам региона в решении задач повышения точности прогнозов и гидрометрии.

- 2.13. 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.
- 2.14. 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.
- 2.15. Формирование экологически дружественного общественного сознания населения – это 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. 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.
- 2.16. За истекший период основное внимание международных организаций и донорского сообщества, в основном, было сосредоточено на решении проблем реки Сырдарья. Действительно, большая зарегулированность стока, создание каскада гидроэлектростанций, относительно меньший объем стока и наибольшая освоенность подкомандных территорий для орошаемого земледелия привели к противоречиям интересов между энергетическим и ирригационным использованием стока, усложнению экологической ситуации в бассейне реки. А тем временем, серьезные вопросы назревают и в бассейне реки Амударья. Если своевременно не предпринять эффективные превентивные меры, то эти вопросы могут перерасти в трудноразрешимые проблемы.

- 2.17. На ухудшение обстановки в бассейне реки Амударья оказывает влияние экологический кризис, возникший на территории Афганистана, вследствие военных действий и политической дестабилизации в обществе (известно, что 30% водосборного бассейна реки Пяндж, основного притока реки Амударья, обеспечивающего 2/3 его стока, находится на территории Афганистана). В Афганистане возникла неудовлетворительная санитарно-эпидемиологическая ситуация, в результате которой 20% новорожденных детей не доживают до 5-летнего возраста. Большие площади лесов и кустарников вытоптаны тяжелой военной техникой. В условиях политической нестабильности произошла нерегулируемая эксплуатация лесных богатств страны – горные лесные массивы были вырублены в коммерческих целях. По разным причинам уничтожены большие площади фисташников. Все это привело к значительному сокращению площадей покрытых деревьями и кустарниками, которые являются аккумуляторами атмосферной влаги и обеспечивают стабильность речного стока в течение года. В результате этого в последние годы усиливаются эрозионные процессы, наблюдаются нарушения гидрологического режима и ухудшение качества воды. Положение усугубляется еще и тем, что в сельскохозяйственной отрасли Афганистана активизируются иностранные компании, поставляющие минеральные удобрения и ядохимикаты, смыв которых с сельскохозяйственных полей может привести к опасному загрязнению вод. Поэтому вовлечение Афганистана в международное сотрудничество по управлению трансграничными водами является актуальной задачей.
- 2.18. В течение последних нескольких лет в странах Центральной Азии также отмечается интенсификация использования различных новых видов ядохимикатов при производстве сельхозпродукции. Они выпускаются под различными торговыми названиями, а их свойства слабо изучены (способность к накоплению в почве и растениях, устойчивость к различным факторам, вредное влияние, оказываемое на живые организмы, в том числе и для человека). И поэтому трудно оценить их влияние на окружающую среду в том числе на водные ресурсы.
- 2.19. В связи с повышением зарегулированности стока реки изменяется сложившийся гидрологический режим. В частности, в последние годы все большие разногласия вызывает информация о размерах русловых потерь на участках Бирата-Туямунский гидроузел и Туямун - Тахиаташ. Так, например, на участке Туямун-Тахиаташ русловые потери реки всегда принимались на уровне 9-10% от расходов, в то время как узбекская сторона настаивает на 20%, а иногда и на 25% потерях воды на этом участке. Неопределенность данных русловых потерь становится причиной недоверия сторон друг к другу и что самое худшее – вызывает сомнения в состоятельности региональных организаций.
- 2.20. Обеспечение уравненной водообеспеченности в многоводные и маловодные годы - это также один из сложных вопросов в распределении водных ресурсов. Является проблематичным соблюдение установленных лимитов и графиков водоподачи не только по длине реки и между государствами, но и между веляятами в границах одного государства. Эти нарушения также подрывают авторитет региональных организаций и приводят к недоверию друг к другу. В то же время развитие системы SCADA и автоматизация регулирования водозаборов на основе согласованных лимитов без участия человеческого фактора обеспечило бы справедливость водораспределения.

- 2.21. Сохранение природных комплексов в зоне формирования стока и выполнение противоэрозионных мероприятий – задачи актуальные. Однако, мероприятия ежегодно выполняемые в среднем и нижнем течении реки Амударья по безопасному пропуску вод путем регулирования русла, по поддержанию головного питания каналов более масштабны и более трудоемки. В результате действующих явлений – размыва берегов ежегодно нависает реальная угроза уничтожения посевов сельскохозяйственных культур, населенных пунктов и других объектов народного хозяйства, а на борьбу по предотвращению этого явления только по Туркменистану ежегодно расходуется более 3 млн. долларов США.

III. Заключение

- 3.1. 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.
- 3.2. 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.
- 3.3. 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.
- 3.4. Вышеприведенные аргументы доказывают исключительную приоритетность совместного управления водными ресурсами на бассейновом уровне и включение реки Амударья в проект регионального содействия. Этот вопрос особенно важен в связи с активизацией деятельности зарубежных компаний по гидроэнергетике и усилением контактов с Афганистаном по другим вопросам.
- 3.5. Соглашения по вопросам совместного управления трансграничными водоисточниками, заключенные независимыми государствами ЦАР в первые годы независимости обеспечили межгосударственное регулирование вопросов вододелия, подтвердили приверженность новых независимых государств на постсоветском пространстве принципам сотрудничества, совместного решения экологических проблем, обмена информацией. Эти соглашения основывались на существующих при СССР схемах водных отношений и, отдавая должное следует подчеркнуть, что для своего времени это было наиболее разумным решением в условиях резко изменившейся геополитической обстановки. Но в

настоящее время эти соглашения не могут адекватно соответствовать динамично изменяющимся обстоятельствам в водных отношениях, а тем более работать на перспективы развития отношений между государствами. В частности:

- Повышение зарегулированности стока и развитие гидроэнергетики в странах зоны формирования стока и желания этих государств использовать сток трансграничных рек в энергетическом режиме ставит под угрозу не только дальнейшее сельскохозяйственное развитие стран зоны интенсивного потребления стока, но и сохранение существующего уровня сельского хозяйства.
- Появление на арене водных отношений шестого водопотребителя – Афганистана, сложная экологическая обстановка на территории этой страны и заявление представителей этого государства на дополнительную долю воды из трансграничных источников требует незамедлительного реагирования и регулирования этого вопроса на межгосударственном уровне.
- Существующие соглашения в основном ориентированы на вопросы вододеления, а вопросы управления качеством вод и обеспечения экологической безопасности отсутствуют вовсе или регулируются частично, или носят декларативный характер. В то же время из-за экологического неблагополучия в зоне формирования стока усиливающейся антропогенной нагрузки качество воды трансграничных рек в нижнем и среднем течении по некоторым показателям уже не отвечает требованиям, предъявляемым к источникам питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения.
- Соглашения не рассматривают вопросы взаимной ответственности при выполнении обязательств, провозглашенных в соглашениях.

3.6. Исходя из вышеизложенного, представляется целесообразной активизация деятельности региональных и национальных водохозяйственных структур с привлечением всех заинтересованных сторон и организаций по исполнению ПБАМ-2 в части разработки и принятия соглашений по совершенствованию управления трансграничными водоисточниками. С этой целью было бы разумным провести инвентаризацию всех работ, выполненных в разные годы, в том числе проектов по корректировке и доработке 4-х соглашений по совершенствованию совместного управления водными ресурсами Амударьи и Сырдарьи.