



При финансовой поддержке
Европейского Союза



Политика и план
развития стран

СОВМЕСТНЫЙ ПРОЕКТ ЕС/ПРООН/ЕЭК ООН
"ПОДДЕРЖКА КАЗАХСТАНА ПО ПЕРЕХОДУ К МОДЕЛИ ЗЕЛЕННОЙ ЭКОНОМИКИ"

ТРЕНИНГ

по Интегрированному управлению водными ресурсами
для государственных служащих Республики Казахстан

МЕТОДИЧЕСКОЕ РУКОВОДСТВО

МОДУЛЬ 2

Правовые аспекты
Интегрированного управления
водными ресурсами



Примечание

Этот документ был разработан при финансовой поддержке Совместного проекта ЕС/ПРООН/ЕЭК ООН «Поддержка Казахстана по переходу к модели зеленой экономики». Взгляды, выражения, используемые в модуле, никоим образом не отражают официальное мнение Европейского союза.

Авторские права на методическое руководство остаются за Казахстанско-немецким университетом.

Модуль подвергался научному рецензированию, но не все комментарии смогли быть учтены в окончательном варианте модуля.

С учетом высоких темпов развития законодательной базы развивающихся стран в модуле могут быть не освещены последние тенденции принятых решений в области управления водными ресурсами.

©Совместный проект ЕС/ПРООН/ЕЭК
ООН «Поддержка Казахстана по переходу
к модели зеленой экономики», 2017

Учреждение образования «Казахстанско-
немецкий университет в Алматы»,
Кафедра ЮНЕСКО по Интегрированному
управлению водными ресурсами при
Казахстанско-немецком университете

Список аббревиатур

БВО – Бассейновая водохозяйственная организация
БВУ – Бассейновое водохозяйственное управление
ГЭС – Гидроэлектростанция
ЕЭК ООН – Европейская экономическая комиссия ООН
ИК МФСА – Исполнительный комитет МФСА
ИУВР – Интегрированное управление водными ресурсами
КВР – Комитет по водным ресурсам
КРМ – Комиссия по реке Меконг
МКВК – Межгосударственная координационная водохозяйственная комиссия ЦА
МКОРД – Международная комиссия по охране реки Дунай
МКУР – Межгосударственная комиссия по устойчивому развитию ЦА
МООС – Министерство охраны окружающей среды
МСК – Международная совместная комиссия
МС ООН – Международный суд ООН
МСХ – Министерство сельского хозяйства
МФСА – Международный фонд спасения Арала
НИЦ – Научно-информационный центр
НПО – Неправительственная организация
ПБАМ – Программа бассейна Аральского моря
СК – Совместные комиссии
ЮНЕП - Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде

Биография авторов

Барбара Януш-Павлетта



Доктор наук, руководитель магистерской программы Интегрированное управление водными ресурсами кафедры ЮНЕСКО в Казахстанско-немецком университете (КНУ).

С 2006 года является Председателем ЮНЕСКО по управлению водными ресурсами в Центральной Азии. Ее учебные и исследовательские области охватывают правовые рамки и институциональное межгосударственное сотрудничество, в том числе по связям между водными и энергетическими ресурсами. Она занимается всемирной и региональной практикой, способствующей устойчивому межгосударственному сотрудничеству, связанному с производством и поддержанием возобновляемых источников энергии с использованием водного потенциала. Занимается проблемой устаревших способов управления водными ресурсами и энергией, представляющих собой угрозу для устойчивого управления ресурсами, а также поиском соответствующих инструментов для решения этих проблем. Ранее д-р Януш-Павлетта была ученым в Германском институте международных отношений и безопасности (SWP) в Берлине, Вудроу Виллсон Центре для международных ученых, Вашингтон, округ Колумбия.

Ибатуллин Сагит Рахматуллаевич



Доктор наук, профессор, член-корреспондент Казахской академии сельскохозяйственных наук. В настоящее время является директором Международного учебного Центра по безопасности гидротехнических сооружений.

С ноября 2008 года по август 2013 года Председатель Исполнительного Комитета Международного Фонда спасения Арала (ИК МФСА).

2004-2008 – директор Казахского научно-исследовательского института водного хозяйства, г. Тараз.

1979-2004 – лектор, доцент, профессор, председатель научного отдела, проректор ТарГУ, г. Тараз.

1969-1978 – студент, выпускник, аспирант Таразского и Московского гидромелиоративно-строительного института.

Им опубликовано более 100 научных статей, книг и методических руководств. Наиболее важные из них связаны с управлением водными ресурсами в бассейне Аральского моря. Стажировался в Центре технологии орошения Калифорнийского университета (США).

Сагит Ибатуллин был национальным координатором международных проектов IKARDA и IWMI. Научно-исследовательские работы в рамках этих проектов направлены на улучшение условий жизни в сельскохозяйственных районах путем эффективного управления водными ресурсами и повышения продуктивности засоленных почв.

Под его руководством и при непосредственном участии разработаны проекты законов, программа развития орошаемого земледелия в РК и другие проекты.

Петраков Игорь Алексеевич



Политолог, юрист, независимый эксперт по водному законодательству и ИУВР в ЦА.

Закончил Казахский государственный национальный университет с отличием в 1994 году по специальности юрист. В 1990 году был избран Народным депутатом Республики Казахстан по северному избирательному округу № 206 г. Талды-Курган и откомандирован в распоряжение Верховного Совета Республики Казахстан. 1992- 1994 гг. – Секретарь комиссии Межпарламентской Ассамблеи государств участников СНГ по обороне и безопасности. 1997-1999 гг. – советник председателя правления Казпотребсоюза по правовым вопросам, юрист проекта закона «О сельской потребительской кооперации». 2000-2004 гг. – юрист проекта разработки

Водного кодекса и нормативной правовой базы к Водному кодексу.

Работал в различных проектах Международных организаций.

2000-2009 гг. – активно сотрудничал с ПК «Институт Казгипроводхоз» по разработке бассейновых и генеральной схем комплексного использования и охраны водных ресурсов. В мае 2007 года в рамках проекта ПРООН «Разработка национального плана по интегрированному управлению водными ресурсами и водосбережению в Казахстане» издана подготовленная им книга «Управление водными ресурсами в Казахстане – история, современное состояние, анализ, сравнения, рекомендации». С августа 2007 года по настоящее время является советником председателя Комитета по водным ресурсам МСХ по вопросам водного законодательства.

Николаенко Александр

Квалифицированный специалист в области интегрированного управления водными ресурсами, бассейнового планирования и экологии. Региональный советник программы GIZ по трансграничному управлению водными ресурсами в Центральной Азии (TWMPCA). С 2005 по 2008 гг. являлся менеджером проекта ПРООН, ПРООН Казахстан «Интегрированное управление водными ресурсами на национальном уровне и план повышения эффективности использования воды в Казахстане». С 2008 по 2009 гг. являлся менеджером программы поддержки водной инициативы РЕЦЦА.

Часть 1. Международное измерение правовых аспектов управления водными ресурсами

Раздел подготовила: Барбара Януш-Павлетта

КРИЗИС ВОДОСНАБЖЕНИЯ – УПРАВЛЕНИЕ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ – БЕЗОПАСНОСТЬ ВОДНЫХ РЕСУРСОВ – ВОДНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Существующий ныне кризис водоснабжения является одной из главных проблем, описанных в 3-ем Докладе ООН об освоении водных ресурсов мира; он главным образом связан с бесхозяйственным управлением водными ресурсами на местном, национальном и международном уровнях.

«Управление водными ресурсами» [1] включает «...совокупность политических, социальных, экономических и административных систем, целью которых является освоение и управление водными ресурсами, а также поставка услуг водоснабжения разным слоям населения» [2]. Сложность управления водным хозяйством заключается в том, что оно требует участия различных заинтересованных сторон с разнонаправленными интересами и компетенцией на различных уровнях.

Регулирование конкурентных видов водопользования является одной из ключевых характеристик безопасного водоснабжения [3], которое подразумевает, что каждый человек имеет доступ к достаточному количеству безопасной воды по разумной цене, чтобы вести чистоплотный, здоровый и полноценный образ жизни, обеспечивая при этом защиту и оздоровление окружающей среды [4].

Водное законодательство предлагает широкий спектр принципов, правил и механизмов, которые оптимально подходят для решения проблем безопасного водоснабжения.

Существует целый ряд программных документов (ПРООН [5], Всемирный банк [6] и Азиатский банк развития [7] и т. д.), определяющих ключевые элементы надлежащего управления, которые должны быть реализованы на национальном уровне.

Управление водными ресурсами основывается на международных и национальных правовых системах для определения прав и обязанностей государств для целей, не связанных с судоходством. Оно охватывает владение водными ресурсами, их освоение и управление [8]. Юридически встраиваемая система управления водными ресурсами основывается на программах водопользования, разрабатываемых на национальном и международном уровнях.

Принимая во внимание ключевые элементы надлежащего управления (например, учет, прозрачность, прогнозируемость), закон может играть важную роль в распределении водных ресурсов и создании процессов, с помощью которых конкурирующие интересы всех заинтересованных сторон могут быть взаимно согласованы. В свою очередь, закон играет важную роль в обеспечении безопасного водоснабжения, предоставляя легитимную, прозрачную и эффективную нормативно-правовую базу для решения проблем доступа, доступности и конфликтов. В следующих главах будут подробно описаны эти центральные аспекты права в контексте водопользования.

2. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О МЕЖДУНАРОДНЫХ ВОДОТОКАХ: ЭВОЛЮЦИЯ И ТЕКУЩЕЕ СОСТОЯНИЕ

Законодательство по международным водотокам основывается на давних традициях. Первый международный договор о пресных водах датируется 2500 г. до н.э. и регулирует использование вод реки Тигр [9]. С тех пор было заключено более 3600 соглашений о международных водотоках [10]. Подавляющее большинство этих соглашений относилось к вопросам навигации, что отражает основные способы использования международных водотоков на раннем этапе человеческой цивилизации [11]. С 1820 года было подписано более 400 соглашений, относящихся к другим видам использования международных водотоков, включая сельское хозяйство, промышленность, гидроэнергетику, борьбу с наводнениями и защиту экосистем [12].

В последние годы соглашения о международных водотоках перестали быть одноцелевыми и теперь охватывают общее управление международными водными ресурсами [13]. Такая тенденция находит свое отражение в основных документах, касающихся международных водотоков, в том числе в Конвенции ООН о праве несудоходных видов использования международных водотоков (Конвенция ООН о водотоках), Хельсинских правилах 1966г. и Берлинских правилах 2001 г., которые будут рассмотрены ниже [14]. Тем не менее, 158 из 263 международных водотоков не имеют какой-либо объединенной структуры управления, а у многих других отсутствуют необходимые механизмы для решения существующих и будущих проблем, таких как изменение климата, рост численности населения, а также продовольственная и энергетическая безопасность [15]. Существующая система в высшей степени раздроблена; большинство стран предпочитают заключать двусторонние соглашения со своими соседями, даже если пресноводный объект совместно используется более чем двумя странами [16]. Такой подход противоречит общепринятой точке зрения, которая требует применения целостного подхода к управлению ресурсами пресной воды [17].

Несмотря на общую раздробленность, важно признать существование ряда региональных инициатив. Например, в странах ЕС в отношении международных пресных вод применяется два основных региональных инструмента: Конвенция ЕЭК ООН об охране и использовании трансграничных водотоков и международных озер (Конвенция по трансграничным водам), а также Рамочная водная директива ЕС [18]. На юге Африки международные пресные воды на региональном уровне регулируются Протоколом о совместно используемых водотоках [19]. Эти региональные инструменты будут более подробно проанализированы в следующих главах. Кроме того, был разработан свод норм обычного международного права, и это отражено в Конвенции ООН о водотоках.

Основными источниками международного водного права являются Конвенция ООН о водотоках и Конвенция по трансграничным водам [20]. К первой из этих Конвенций присоединился Узбекистан. Общее число участников этой Конвенции – 36. Это рамочная конвенция, устанавливающая принципы и правила, которые могут быть применены и скорректированы с учетом характеристик определенных международных водотоков [21]. Конвенция по трансграничным водам была первоначально принята в качестве регионального (только для стран ЕЭК ООН) механизма межгосударственного водного сотрудничества, но с 2014 года она открыта для присоединения всех стран – членов ООН. К конвенции присоединился 41 участник, в том числе три государства Центральной Азии: Казахстан, Узбекистан и Туркменистан. Она направлена на укрепление трансграничного водного сотрудничества и защиту трансграничных поверхностных и подземных вод. Исторически так сложилось, что законодательство по подземным водам относительно разрознено и зачастую отрывочно сформулировано в общей системе водного законодательства [22]. Сейчас оно регулируется лишь юридически необязательным актом, который включает в себя проекты статей о праве пользования трансграничных водоносных горизонтов [23], и только по пяти из 273 трансграничных водоносных горизонтов во всем мире заключены специальные соглашения [24].

3. ВИДЫ ВОДОПОЛЬЗОВАНИЯ, ПОТРЕБИТЕЛИ ВОДНЫХ РЕСУРСОВ И ВОДНЫЕ РЕСУРСЫ

В этой главе рассматриваются такие понятия как «водоток», «водоносные горизонты» и «экосистемы», а также учитывается их статус в рамках международного права. Это объясняется тем, что в последнее время расширяется законодательство по международным водотокам от традиционного понятия «водный путь», под которым понимается «водоносный канал», к более широким понятиям, таким как «водоток» [25] и «речной бассейн» [26].

«Область применения» также является важным элементом любого межгосударственного соглашения и, как правило, определяется в его первых положениях. Область применения включает географические и/или гидрологические или гидрографические параметры, а также пользователей и виды водопользования или деятельность, регулируруемую соглашением [27].

Важно отметить, что для юридических целей географическое понятие водосборного бассейна не было принято, вместо этого было выбрано определение «международный водоток» в соответствии с Конвенцией ООН о водотоках. Понятие «международный водоток» шире, чем «международные реки», поскольку также включает озера. В Конвенции ООН о водотоках понятие «водоток» определяется как «система поверхностных и грунтовых вод, составляющих в силу своей естественной взаимосвязи единое целое и обычно имеющих общую конечную точку» [25]. Хотя этот подход может показаться более узким, чем бассейновый, в Конвенции ООН о водотоках применяется понятие «международный водоток и... его воды» [25]. Воды международного водотока упоминаются, чтобы предусмотреть возможные случаи забора вод из водотока. Примером может служить забор воды для орошения [29]. Во-вторых, с функциональной точки зрения, Конвенция ООН о водотоках также охватывает в соответствии со статьей 3(1) «защиту, сохранение и управление использованием... водотоков и их вод» [25]. Можно утверждать, что такая защита, сохранение и управление требуют бассейнового подхода, учитывая, что многочисленные наземные виды деятельности в пределах водосбора могут влиять на защиту, сохранение и управление международными водотоками [29].

На следующей схеме (рис. 1) представлен обзор некоторых из возможных видов использования вод и источников вод, отраженных в Конвенции ООН о водотоках.

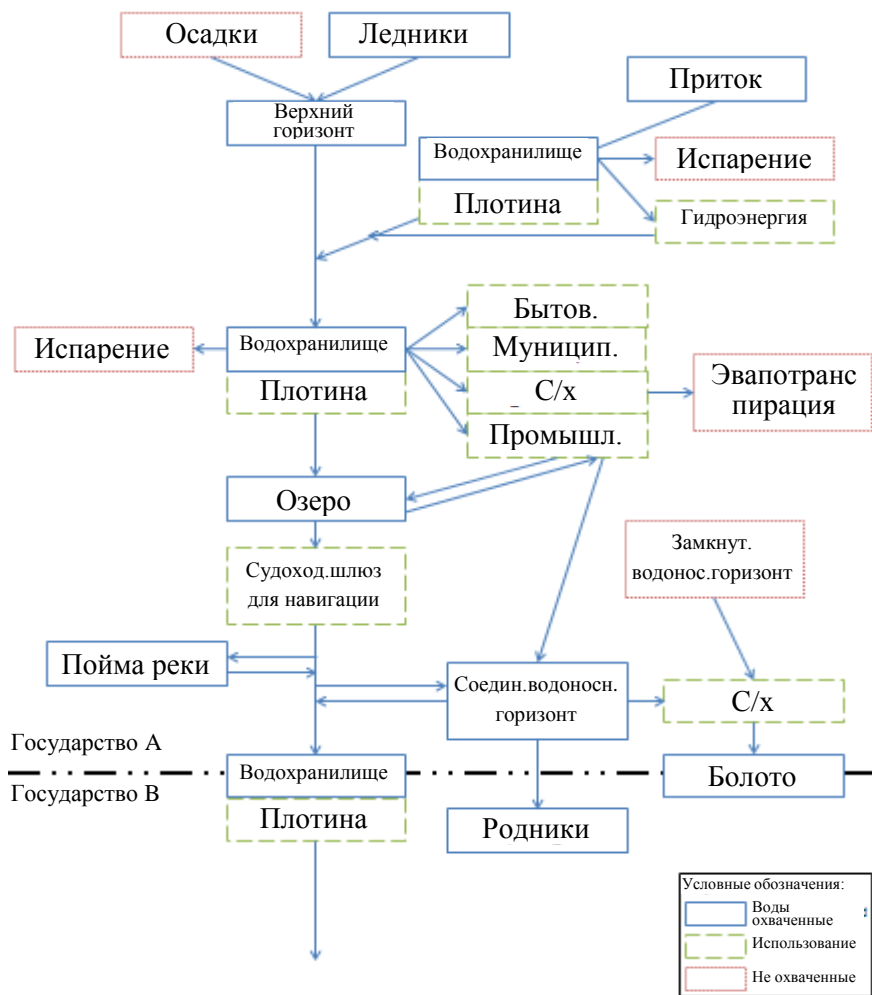


Рис. 1 - Схема возможного использования воды и водных источников [25]

Включение грунтовых вод Конвенцию ООН о водотоках имеет важное значение. Поскольку замкнутые водоносные горизонты не отражены в Конвенции ООН о водотоках, то понятие систем грунтовых вод применяется в ней в той степени, в какой грунтовые воды или водоносные горизонты соединены с системой поверхностных вод, части которых расположены в разных странах (статья 2(a), (b)). Это определение не означает, что водоносный горизонт должен быть расположен на границе, указанной в Конвенции ООН о водотоках; для водоносного горизонта достаточно будет находиться в одной стране и быть связанным с трансграничными поверхностными водами [30]. Однако это не относится к замкнутым водоносным горизонтам (рис. 2).

Правовое обеспечение для грунтовых вод

Конвенция ООН о водотоках 1997 г.

Проекты статей Комиссии по международному праву о законе о трансграничных водоносных горизонтах 2008 г.

Национальный закон, не упомянутый в Конвенции ООН о водотоках 1997 г. / проектах статей Комиссии по международному праву 2008 г.

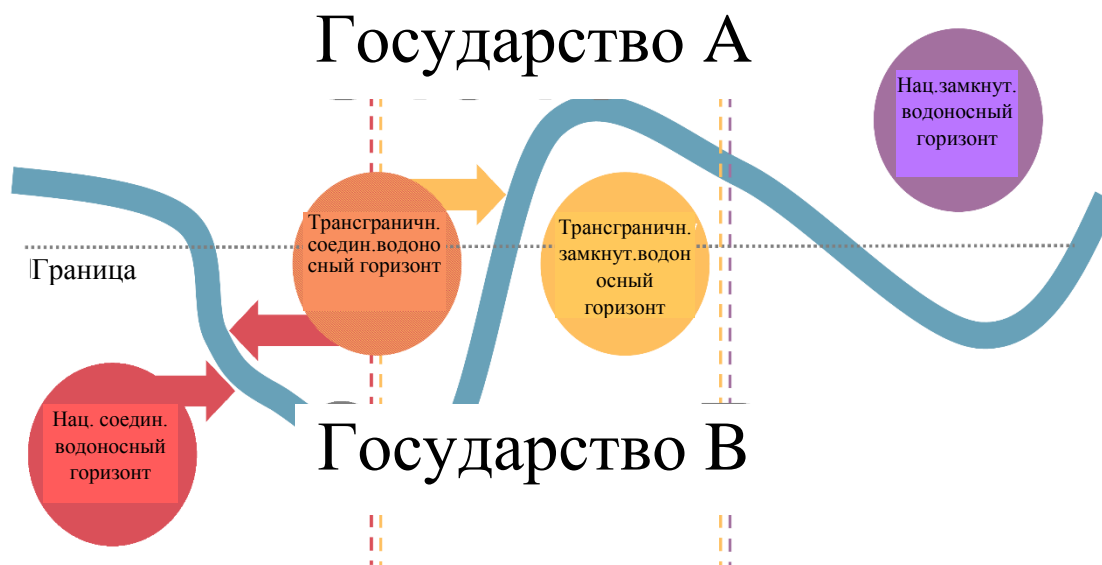


Рис. 2. - Правовое обеспечение для грунтовых вод [25].

Еще одно важное понятие, которое необходимо принять во внимание при рассмотрении вопросов сферы применения – это понятие «экосистемы».

«Экосистемы, связанные с водой», можно определить как «экосистемы, такие как леса, болота, пастбища и сельскохозяйственные угодья, которые играют жизненно важную роль в гидрологическом цикле в процессе их использования» [31]. Необходимость защиты и сохранения экосистемы международных водотоков была признана в статье 20 Конвенции ООН о водотоках.

По вопросу области применения сложилась широкая договорная практика. На региональном уровне применяется целый ряд различных подходов. В Конвенции по трансграничным водам используется понятие «трансграничные воды», которые определяются как «любые поверхностные или подземные воды, которые обозначают, пересекают границы или находятся на границах между двумя или более государствами» [32]. При этом в Европе Рамочная директива ЕС по водным ресурсам включает понятие речного бассейна.

Как правило, договоры по бассейнам отличаются большей точностью относительно их географического охвата. В качестве хорошего примера можно привести Конвенцию о Рейне [33].

В этой главе мы продемонстрировали важность понимания различных подходов к сфере. Несмотря на различия в договорах на глобальном, региональном и бассейновом уровнях, наблюдается растущая тенденция применения «бассейнового» подхода в договорной практике, с тем чтобы охватить все виды использования международных водотоков.

4. ТЕОРИИ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ВОДНЫХ РЕСУРСОВ. СУВЕРЕНИТЕТ НАД ПРИРОДНЫМИ РЕСУРСАМИ

Государства имеют окончательные и исключительные полномочия в отношении деятельности и ресурсов в пределах своей территории (национальная юрисдикция) на основании их

суверенитета [34]. Но суверенитет не особо подходит для регулирования отношений между двумя или более государствами, которые совместно используют один и тот же ресурс [35]. Это может привести к разногласиям, если деятельность одного государства нарушает суверенные права другого государства [36].

Требования, основанные на абсолютном территориальном суверенитете, часто поддерживаемые государствами, расположенными в верхнем течении, позволили бы государству неограниченно использовать международный водоток, находящийся на территории этого государства, независимо от нужд и интересов других государств, по территории которых проходит этот водоток [37]. Эта так называемая «доктрина Хармона» широко используется в качестве аргумента, оправдывающего односторонние действия государств, расположенных в верхнем течении, по отношению к их соседям в нижнем течении. Однако современная практика показывает, что, хотя государства могут иногда выступать за абсолютный территориальный суверенитет, они проявляют тенденцию к достижению соглашений, в которых признаются коррелятивные права государств, расположенных в верхнем и нижнем течениях.

Теория абсолютной территориальной неприкосновенности идет вразрез с теорией абсолютного территориального суверенитета. Эта теория, обычно предлагаемая государствами, расположенными в нижнем течении, утверждает, что государства имеют право принимать «естественный поток» воды из соседних государств. Применение этой теории будет иметь серьезные последствия для государств в верхнем течении, поскольку фактически это означает запрет на хозяйственную деятельность на их территориях.

Отсутствие широкой поддержки обеих теорий – абсолютного территориального суверенитета и абсолютной территориальной неприкосновенности – можно легко объяснить. Государства с общим водотоком не могут быть просто разделены на государства верхнего и нижнего течения.

История показывает, что теории абсолютного территориального суверенитета и абсолютной территориальной неприкосновенности, как правило, использовались в качестве переговорных позиций (метод переговоров, известный как «перетягивание одеяла») до того, как будет достигнуто компромиссное решение к удовлетворению всех сторон [38].

5. ПРИНЦИПЫ СПРАВЕДЛИВОГО И РАЗУМНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОТСУТСТВИЯ ЗНАЧИТЕЛЬНОГО ВРЕДА

Одним из основных принципов международного водного права является принцип справедливого и разумного использования.

Этот принцип находит значительную поддержку в обычном международном праве. Так, в Конвенции ООН о водотоках сказано, что «государства, на территории которых находится водоток, должны справедливо и разумно использовать международный водоток на своей территории». Справедливость не означает равные доли. Государства имеют *равное право* использовать международные водотоки, но это не должно в обязательном порядке привести к присвоению *равных долей* в том или ином водотоке. Понятие справедливости применяется только к «разумному и продуктивному» использованию.

Поскольку результат применения понятия «разумности» будет, вероятно, отличаться в зависимости от фактов и обстоятельств, то способ ее определения должен быть единым. Таким образом, определение разумного использования опирается на «современную концепцию рациональности». Поэтому существует вероятность, что неустойчивое использование не будет соответствовать критериям разумного использования.

Однако может случиться и так, что разумное использование не обязательно окажется *наиболее* эффективным или полезным. Поэтому понятие разумности зависит от этапа развития конкретного государства.

Применение принципа «справедливости» определяется обстоятельствами каждого конкретного случая. Затрагиваемые интересы государств должны быть справедливым образом сопоставлены друг с другом. Необходимо учитывать не только абсолютный ущерб, причиненный соседним государствам, но и отношение преимущества, полученного одним государством, к ущербу, причиненному другому государству [40]. Таким образом, определение справедливости предполагает оценку ряда соответствующих факторов и обстоятельств. Неполный перечень соответствующих факторов и обстоятельств представлен в статье 6 Конвенции ООН о водотоках.

ОТНОШЕНИЕ МЕЖДУ СПРАВЕДЛИВОСТЬЮ И ОТСУТСТВИЕМ ЗНАЧИТЕЛЬНОГО ВРЕДА

В Конвенции ООН о водотоках стремились найти баланс между этими двумя нормами. Так, статьи 5, 6, 7(2) по существу предусматривают возможность причинения значительного вреда в отдельных особых случаях. Если такой вред причинен с равным учетом интересов всех сторон, то он может быть допустим. Однако государство, причиняющее вред, все же должно принять все соответствующие меры для ликвидации или смягчения такого вреда, а при необходимости обсудить компенсацию. Кроме того, такой вред не следует считать необоснованным (как описано выше) или нарушением экологических обязательств, содержащихся в Конвенции.

В конечном счете, справедливое и разумное использование и отсутствие значительного вреда может считаться неотъемлемой частью одного и того же требования; причем обе нормы, по существу, стремятся определить ограниченный территориальный суверенитет в контексте международных водотоков.

Учитывая разнообразие международных водотоков по всему миру и диапазон возможных конкурирующих интересов, для международного права оказалось трудным обеспечение более директивных правил распределения. Поэтому справедливое и разумное использование водотока и отсутствие значительного вреда должны рассматриваться как стандарты, интерпретируемые с учетом конкретных факторов и обстоятельств в пределах данного водотока.

6. ЗАЩИТА ЭКОСИСТЕМ

Конвенция ООН о водотоках (статья 20) предусматривает, что государства должны «по отдельности и при необходимости совместно обеспечивать защиту и сохранение экосистем международных водотоков».—«Экосистема» может быть определена как «экологическая единица, состоящая из живых и неживых компонентов, *которые являются взаимозависимыми и функционируют как сообщество*» [41].

Обязательство по защите включает в себя обязанность «защищать экосистемы от существенной угрозы причинения вреда» [41]. Поэтому естественной с точки зрения защиты экосистемы является необходимость применения *принципа принятия мер предосторожности*. Этот принцип широко отражен в договорной практике, связанной с ущербом, наносимым трансграничным водным ресурсам [42].

Центральное место в области охраны и сохранения экосистем международных водотоков занимает концепция "экологических потоков" [42]. Необходимость "обеспечить течение потоков адекватно защите биологической, химической и физической целостности международных водотоков, в том числе их устьевых зон" можно рассматривать как неотъемлемое обязательство по защите экосистем международных водотоков.

Еще одним важным аспектом Статьи 20 Конвенции ООН о водотоках является включение формулировки "в индивидуальном порядке и при необходимости совместно".

Эта формулировка признает, что при определенных обстоятельствах государства не смогут действовать в одиночку в защите экосистемы международных водотоков, но они должны работать на справедливой основе с государствами, по территории которых проходит водоток.

7. СОТРУДНИЧЕСТВО

Конечной целью практически любого международного договора является поощрение и содействие сотрудничеству между его сторонами.

Систематическое препятствование усилиям других государств договориться о справедливом распределении общего водного ресурса или отказ уведомить и проводить консультации в духе доброй воли в отношении потенциально вредных видов деятельности, которые могут повлиять на трансграничные государства, может рассматриваться как нарушение обязательств сотрудничества. В то время как сотрудничество является фундаментом для других обязательств, отказ от сотрудничества может представлять собой международно-противоправное деяние, влекущее за собой ответственность государства.

ОБМЕН ИНФОРМАЦИЕЙ

Обмен информацией и данными на регулярной основе является наиболее распространенной формой сотрудничества в рамках международного водотока.

Многочисленные международные договоры предусматривают эти формы сотрудничества. Конвенция по трансграничным водам обязывает стороны проводить "широкий обмен информацией как можно скорее". Стороны Конвенции, которые разделяют одни и те же трансграничные воды, обязаны дополнительно обмениваться информацией по широкому кругу вопросов и проводить консультации, "направленные на сотрудничество" по всем вопросам, охватываемым Конвенцией.

Соглашение между Российской Федерацией и Казахстаном 1992 года о совместном использовании и охране трансграничных водных объектов предусматривает обязанность обмена гидрологической и другой информацией, связанной с водой (Ст. 8). Аналогичные положения содержатся в Соглашении от 2001 года между Казахстаном и Китаем о сотрудничестве в области использования и охраны трансграничных рек (Ст. 6) и в Соглашении между Казахстаном и Китаем от 2011 года по вопросу о защите качества трансграничных рек, которое предусматривает обмен информацией о результатах мониторинга, анализа и оценки качества воды их трансграничных рек; о крупных чрезвычайных ситуациях на трансграничных реках, способных вызвать трансграничное воздействие; о мерах по предотвращению загрязнения трансграничных рек.

Обмен данными и информацией между заинтересованными государствами может производиться прямо или косвенно. В соответствии с Соглашением между Казахстаном и Китаем от 2011 года стороны договариваются и определяют содержание, количество и время для обмена данными и информацией.

Во многих случаях трансграничные государства создают совместные органы, ответственные, кроме прочего, за сбор, обработку и распространение данных и информации.

УВЕДОМЛЕНИЕ

Принцип уведомления о планируемых мерах предусмотрен в Конвенции ООН о водотоках, Конвенции по трансграничным водам (Ст. 9.2) и других. Конвенция Эспо, в частности, устанавливает наиболее полную и подробную процедуру ОВОС, заключающуюся в предварительном уведомлении и, в случае необходимости, в консультациях по вопросам проектов и мероприятий, которые могут вызвать трансграничное воздействие.

В соответствии со Статьей 12 Конвенции ООН о водотоках "уведомление должно сопровождаться имеющимися техническими данными и информацией, включая результаты любой оценки воздействия на окружающую среду с тем, чтобы уведомляемые государства могли оценить возможные последствия планируемых мер".

В случае если возникают разногласия между заинтересованными государствами, они должны проводить консультации.

КОНСУЛЬТАЦИИ

Как правило, консультации определяются как действие или процесс официального консультирования или обсуждения.

Консультации, как правило, предполагают обмен мнениями между заинтересованными государствами. Они не составляют официальных дипломатических переговоров. Обязательства по предварительному уведомлению и консультациям не могут быть истолкованы как требование получения согласия от потенциально затрагиваемого государства.

Неспособность сторон достичь соглашения в результате консультаций не означает, что потенциально затрагиваемое государство имеет право наложить вето на планируемую деятельность. Планирующее государство еще может осуществлять проект, но надо иметь в виду, что любой значительный экологический ущерб, причиненный таким проектом, может привести к трансграничному спору и требованиям компенсации.

По существу эта процедура рассматривается как эффективное средство предотвращения и урегулирования возможных разногласий между прибрежными государствами.

8. СОВМЕСТНЫЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ

Международные совместные органы, комиссии и другие институты рассматриваются в качестве наиболее важных компонентов многих современных соглашений о трансграничных водотоках, а также как средство практического использования принципа сотрудничества. Эти институты совместного управления речными ресурсами имеют относительно давнюю историю: одним из первых совместных комиссий было Соглашение между Великобританией (Канада) и Соединенными Штатами 1911 года по их пограничным водам.

В настоящее время существуют десятки совместных комиссий или других институциональных механизмов по общим водотокам по всему миру.

В дополнение к своей основной функции – координации усилий трансграничных государств в области развития и управления водотоком – институциональные механизмы способствуют предотвращению споров.

Практический опыт, накопленный в ходе работы многочисленных совместных институтов, был проанализирован и кратко представлен в "Берлинских рекомендациях", принятых в сентябре 1998 года Международным круглым столом на тему "Трансграничное управление водными ресурсами – опыт международных речных и озерных комиссий" [43].

Исследование ЕЭК ООН различных институтов по речным бассейнам в общеевропейском регионе [44] выделяет три основных типа межгосударственных соглашений по трансграничным водам с институциональной точки зрения: (а) без обозначения института для реализации соглашения; (б) назначение уполномоченных (представителей правительств); (в) создание совместной комиссии, ответственной за реализацию соглашения.

В целом признается, что совместные комиссии преобладают в международной практике, в то время как полномочные представители в основном присутствуют в двусторонних соглашениях в Центральной и Восточной Европе, а также являются наиболее распространенными для соглашений, которые применяются ко всем пограничным водам. Тем не менее, существует общая тенденция замены гораздо более слабого института полпредов совместными комиссиями.

Существуют различные подходы к проектированию институтов по международным речным бассейнам и определению их роли, мандата и состава.

Международные комиссии по речным бассейнам и другие совместные органы оказались очень эффективным инструментом предотвращения и разрешения споров по водным ресурсам.

Невозможно определить какой-либо развитый правовой режим в отношении трансграничных водотоков, который не имел бы какого-либо институционального механизма.

9. РАЗРЕШЕНИЕ СПОРОВ

Межгосударственные споры по поводу трансграничных водных ресурсов представляют собой относительно частое явление.

Несмотря на то что единственная зарегистрированная война, связанная с водой в качестве основной причины, произошла около 4500 лет назад, споры по поводу международных вод являются общими и актуальными.

За последние десятилетия возникали многочисленные межгосударственные споры по различным водотокам в различных частях мира.

Самые последние примеры включают спор между Словакией и Венгрией по поводу их совместного проекта на реке Дунай и спор между Аргентиной и Уругваем по поводу строительства целлюлозного завода на реке Уругвай.

Спор между Пакистаном и Индией Касилили / Седуду усугубляется спором по поводу индийской гидроэлектростанции Багхльяр на реке Ченаб – одной из рек бассейна Инда. Намибия и Ботсвана недавно обратились в Международный Суд для разрешения их конфликта вокруг острова Касикили/Седуду на реке Чобе.

Существует продолжающийся спор между Коста-Рикой и Никарагуа по реке Сан-Хуан, в котором обе страны утверждают, что деятельность их соседей якобы представляет угрозу реке и окружающей среде.

Споры по водным ресурсам сильно различаются с точки зрения их правового контекста, их пространственных или временных объемов, количества вовлеченных государств и так далее.

СРЕДСТВА УРЕГУЛИРОВАНИЯ СПОРОВ В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

Международная практика разработала целый ряд как "дипломатических", так и "правовых" (судебных) механизмов, которые государства широко используют для урегулирования своих разногласий по различным вопросам, в том числе водным ресурсам.

К ним относятся "переговоры, запрос, посредничество, примирение, арбитраж, судебное разбирательство, а также обращение к региональным органам или соглашениям". Если возникает конфликт, государства должны воздерживаться от любых действий, которые могут обострить ситуацию, чтобы не поставить под угрозу поддержание международного мира; они должны сотрудничать друг с другом, а также регулировать споры на основе суверенного

равенства и в соответствии с принципом свободного выбора средств.

Переговоры – это средство разрешения споров; чаще всего переговоры используются государствами при попытке разрешить любой международный конфликт, в том числе по трансграничным водам.

Если переговоры проваливаются или если стороны не могут вступить в переговоры вообще – для них доступны другие средства урегулирования споров, и все они основаны на участии нейтральной третьей стороны.

Добрые услуги – это механизм разрешения споров, когда третья сторона выступает в качестве "посредника", чтобы убедить конфликтующие государства вступить в переговоры.

Посредничество, по сравнению с добрыми услугами, является шагом на пути к более активному участию в переговорах третьей стороны. Посредник оказывает помощь спорящим сторонам в поиске решения.

Границы между добрыми услугами, посредничеством и примирением иногда размыты, и одна процедура часто может привести к другой.

Расследование и установление фактов – это процедуры, специально разработанные для беспристрастного нахождения спорных фактов, поскольку многие международные споры возникают из-за разногласий по фактическим вопросам.

Установление фактов или расследование позволяет государствам поручать вопросы совету экспертов для объективного расследования третьими лицами фактических или технических вопросов до дипломатических переговоров.

Примирение – это процедура урегулирования споров, где беспристрастная третья сторона по просьбе конфликтующих государств помогает разрешить их спор путем изучения фактов и предлагает условия урегулирования.

Примирение может сочетать элементы посредничества и расследования. Однако примирение – это более официальная процедура, которая, как правило, осуществляется комиссией, состоящей из представителей сторон, участвующих в споре, а также независимых граждан других государств.

Институциональные механизмы также могут быть использованы в решении трансграничных водных противоречий и споров. Существуют различные международные организации и органы, особенно комиссии по речным бассейнам, учрежденные многосторонними или двусторонними соглашениями, мандат которых включает в себя разрешение споров.

По сравнению со всеми другими средствами урегулирования споров с участием беспристрастной третьей стороны, арбитраж и судебное решение рассматриваются как “юридические” средства урегулирования.

Арбитраж во многом отличается от судебного решения, во-первых, тем, что является более гибкой процедурой, при которой все важные вопросы материально-правовых и процессуальных отношений оставлены на усмотрение сторон.

Арбитраж – процесс, требующий согласия каждой из сторон на рассмотрение спорной ситуации. Согласившись передать спор на рассмотрение в арбитраж, стороны вправе выбирать место и членов арбитражного состава, процедуру, требующую соблюдения, вопросы, которые будут задаваться арбитражным составом и т. д.

Обычно стороны назначают специальных арбитров, тех, кто далее выбирает третьих арбитров для арбитражного состава. Арбитражное решение принимается большинством голосов, помимо случаев, когда стороны договорились направить свой спор соло-арбитру. Решение (оно может быть конфиденциальным) обязательно для исполнения сторонами, которые, однако, могут достичь соглашения на апелляционной процедуре перед арбитражем.

Обычно обращение к обязательным процедурам урегулирования происходит в случае, если остальные средства разрешения споров не дали положительного эффекта. Большинство нынешних соглашений о водотоке предусматривают для арбитража либо необязательную процедуру (Конвенция по трансграничным водам или Сырдарьинское соглашение 1998 г.), либо обязательную процедуру разрешения споров, в случае если остальные средства разрешения споров не дали положительного эффекта (Соглашение о пограничных водах 1909 г., Дунайская конвенция или Рейнская конвенция 1998 г.).

Вынесение арбитражного решения – последний вариант для сторон по урегулированию спора о водотоке. У государств есть вариант подачи спора в постоянно действующий судебный орган – международный суд. Главным его отличием от остальных средств урегулирования споров является то, что ни его состав, ни его правила и процедуры не зависят от усмотрения сторон.

Недавние случаи, урегулированные в рамках международного арбитража или судебного решения, а также ожидающие решения до международного суда, показывают, что все большее количество стран готовы передавать свои споры для разрешения сторонним судебным органам. В то время как переговоры и использование объединенных органов по-прежнему являются предпочтительными вариантами, арбитраж и вынесение судебного решения остаются в числе возможных альтернатив.

Часть 2. Правовые аспекты сотрудничества Казахстана в области водных ресурсов

Раздел подготовил: Сагит Ибатуллин

2.1 Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (Конвенция по трансграничным водам)

Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (*Конвенция по трансграничным водам*) была принята в г. Хельсинки (Финляндия) 17 марта 1992 года и вступила в силу 6 октября 1996 года. К настоящему времени Сторонами Конвенции являются более 40 стран, в том числе Казахстан, Узбекистан и Туркменистан. Вначале Конвенция была открыта для присоединения только для государств-членов ЕЭК ООН и региональных организаций экономической интеграции, созданных этими странами. 28 ноября 2003 года Совещание Сторон Конвенции приняло решение внести в нее поправку, позволяющую всем государствам-членам ООН присоединиться к Конвенции. Это решение вошло в силу в начале 2014 года после ратификации данной поправки всеми странами – Сторонами Конвенции по состоянию на 2003 год.

Наряду с Конвенцией ООН о праве несудоходных видов использования международных водотоков (Нью-Йорк, 1997 г.), Конвенция по трансграничным водам является еще одним из важных документов, направленных на создание правовой базы сотрудничества по защите и рациональному использованию трансграничных вод.

Конвенция определяет общие принципы и факторы справедливого и разумного распределения трансграничных водных ресурсов, обязательства и процедуры взаимодействия по использованию, восстановлению и охране трансграничных водотоков.

Конвенция сыграла важную роль для Казахстана в поддержке создания обновленной юридической основы нормативно-правовых документов по укреплению трансграничного сотрудничества и послужила моделью для ряда двухсторонних и многосторонних соглашений по некоторым трансграничным бассейнам.

Статья 3 Конвенции гласит, что «для предотвращения, ограничения и сокращения трансграничного воздействия Стороны разрабатывают, утверждают и осуществляют соответствующие правовые, административные, экономические, финансовые и технические меры».

Эта статья нашла отражение в ряде законов партнеров Казахстана по трансграничным бассейнам: в Законе Российской Федерации «О безопасности гидротехнических сооружений» – статьи 8 и 9; в одноименных законах Узбекистана и Таджикистана – статья 8; в статье 9 Водного кодекса Республики Казахстан, а также в статье 7 проекта Закона Республики Казахстан «О безопасности водохозяйственных систем».

Конвенция по трансграничным водам имеет Комитет по осуществлению, который был образован на VI сессии Совещания Сторон 28-30 ноября 2012 года в Риме. Совещание Сторон избрало на основе консенсуса девять членов Комитета, в том числе на пост заместителя Председателя Комитета представителя Казахстана – Сагита Ибатуллина на тот момент Председателя Исполнительного Комитета МФСА. На VII сессии Совещания сторон Конвенции в состав Комитета по осуществлению Конвенции от стран Центральной Азии вместо С. Ибатуллина был включен представитель Узбекистана – Динара Зиганшина из НИЦ МКВК.

Задачей Комитета является оказание практической помощи Сторонам в целях предотвращения споров, связанных с водными ресурсами, и поддержки их усилий по осуществлению Конвенции. Работа Комитета регулируется основными правилами процедуры, прописанной в его уставе.

По предложению Комитета по осуществлению в рамках Конвенции был принят механизм отчетности. Механизм отчетности содействует выявлению пробелов в осуществлении и соблюдении Конвенции и служит стимулом для выполнения конкретных мер, направленных на улучшение ее реализации. Кроме того, отчетность служит основой для оценки эффективности Конвенции и для обмена опытом между Сторонами по осуществлению Конвенции. Отчетность является объективным источником информации для Комитета, которая позволит Комитету выполнять свои функции надлежащим образом.

2.2 Сотрудничество Казахстана в бассейне Аральского моря

2.1 Институциональные механизмы сотрудничества и основные проблемы их функционирования

Республика Казахстан имеет более 40 различных нормативно-правовых актов, международных договоров и соглашений в области управления трансграничными водными ресурсами. К ним относятся соглашения и законы РК по ратификации международных конвенций, имеющих значение для всех трансграничных речных бассейнов, а также региональные и двухсторонние соглашения со странами Центральной Азии, России, Китая.

Практически вся нормативно-правовая база по трансграничным бассейнам подкреплена соответствующими институциональными структурами, призванными обеспечить механизмы эффективного сотрудничества.

В практике развития механизмов трансграничного водного сотрудничества можно выделить следующие этапы создания институциональных организаций:

- а) отсутствие каких-либо органов по реализации принятых соглашений;
- б) назначение уполномоченных (полномочных) представителей правительства;
- в) создание Совместной комиссии (Совместных комиссий).

Институт совместных комиссий наиболее характерен для сотрудничества по бассейнам трансграничных рек (в Центральной Азии к их числу относятся МФСА, МКВК, МКУР, БВО «Сырдарья», БВО «Амударья», Чу-Таласская комиссия, Казахстанско-Китайская и Казахстанско-Российская комиссии, а также их Рабочие группы).

В сферу деятельности Совместных комиссий может входить весь бассейн трансграничного водного объекта или его часть. Например, мандат и полномочия БВО «Сырдарья» охватывают среднее и нижнее течение Сырдарьи, несмотря на то что в бассейн Сырдарьи входят Таджикистан и Кыргызстан, помимо Узбекистана и Казахстана.

В процессе развития сотрудничества в рамках действующего соглашения часто наблюдается тенденция расширения компетенции совместных органов в сторону повышения экологического мандата.

К примеру, создание в Международном фонде спасения Арала (МФСА) Межгосударственной комиссии по устойчивому развитию (МКУР), основной задачей которой является продвижение экологических программ в составе Генеральных программ действий в бассейне Аральского моря (ПБАМ).

2.2 МФСА как важный институт сотрудничества в бассейне Аральского моря. Современное состояние механизмов сотрудничества на региональном уровне

В большинстве случаев функции совместных органов сводятся к координационно-совещательным функциям с рекомендациями для лиц, принимающих решения. Исключения составляют такие совместные региональные международные организации, которые возглавляются высшими лицами государств.

Примером такой организации является Международный фонд спасения Арала (МФСА), объединяющий в себе высшее руководство стран ЦА – Совет Глав государств, решения которых являются обязательными для выполнения во всех странах. Создание МФСА – важнейший шаг в построении института трансграничного сотрудничества в Центральной Азии.

Понимание будущих вызовов на постсоветском пространстве президентами 5-ти Центрально-Азиатских стран привело к решению создать межгосударственный орган по управлению водными ресурсами – Межгосударственную Координационную водохозяйственную Комиссию (1992 г.), а затем был создан Международный фонд спасения Арала (1993 г.), учредителями которого стали 5 стран региона. Основной задачей Фонда является финансирование совместных практических действий, программ и проектов по экологическому оздоровлению БАМ, подъема уровня социально-экономического положения населения региона (рис. 3).

За время существования МФСА и его организации стали платформой для переговорного процесса между странами, для разработки двух- и многосторонних документов.

В декабре 2008 г. МФСА получил статус наблюдателя в Генеральной Ассамблее ООН.



Рис. 3. - Существующая организационная структура МФСА (1999 г.) [45]

В современных условиях и особенно в перспективе для Казахстана наибольшую угрозу представляет нарастание дефицита водных ресурсов в бассейне Аральского моря. Здесь за последние 50 лет водообеспеченность населения по ряду причин (демографических, климатических) снизилась в 4 раза и подошла к критической отметке в 1,7 тыс. м³ воды в год на человека (по критериям ООН). Если в среднем по республике этот показатель равен 5,7 тыс. м³ в год на одного жителя, то в казахстанской части бассейна Сырдарьи этот показатель приближается к указанному выше критическому порогу.

В связи с этим огромное значение имеют региональные договоры и соглашения по трансграничному водному сотрудничеству со странами бассейна Аральского моря и институциональные механизмы, созданные на их основе.

В свете реализации этих соглашений, а также различных других нормативно-правовых документов (деклараций, заявлений и др.) уникальным межгосударственным институциональным органом стал МФСА, созданный в 1993 году решением Глав государств Центральной Азии с целью принятия совместных мер по реабилитации социально-экономических и экологических последствий в регионе, вызванных снижением уровня Аральского моря.

В соответствии с вышеуказанным решением Глав государств ЦА Президентом МФСА избирается один из Глав государств Центральной Азии. Центральными структурными подразделениями МФСА являются его Правление и Исполнительный Комитет МФСА. Членами Правления МФСА по договоренности, достигнутой на встрече Глав государств Центральной Азии, состоявшейся 28 апреля 2009 года, назначаются представители стран ЦА на уровне заместителей премьер-министров. Исполнительный комитет является постоянно действующим органом МФСА. В его состав входит Председатель, назначаемый Президентом МФСА и два представителя от каждого государства-учредителя МФСА.

Наиболее важные решения, касающиеся стратегических направлений деятельности МФСА, принимаются Советом Глав государств Центральной Азии, встречи которых обычно проходят раз в несколько лет [46].

МФСА обладает довольно широким мандатом. В соответствии с Положением об МФСА от 9 апреля 1999 года, основной задачей Фонда является финансирование и кредитование совместных практических действий и перспективных программ и проектов по спасению Аральского моря, экологическому оздоровлению Приаралья и бассейна Аральского моря в целом с учетом интересов всех государств региона. В провозглашенные задачи МФСА входят: создание и обеспечение функционирования межгосударственной экологической системы мониторинга, банка данных и других информационных систем по состоянию окружающей природной среды Аральского бассейна; мобилизация средств на проведение совместных мероприятий по охране воздушного бассейна, водных и земельных ресурсов, растительного и животного мира; финансирование совместных научно-технических проектов и разработок по управлению трансграничными внутренними водами [22].

В соответствии с Соглашением от 9 апреля 1999 года Межгосударственная водохозяйственная комиссия (МКВК) и Межгосударственная комиссия по устойчивому развитию (МКУР) и их вспомогательные подразделения включены в систему МФСА. Также в соответствии с этим Соглашением на МКВК, МКУР и их вспомогательные органы и персонал распространены ряд привилегий и иммунитетов, предоставленных ранее центральным структурным подразделениям МФСА и их персоналу. Однако это Соглашение содержит в ст. 1 лишь перечень организаций под «шапкой» МФСА, но не устанавливает иерархию их подчиненности и полномочий и не регулирует их взаимоотношения и отчетность. Такая неопределенность места, роли и субординации каждой из вышеперечисленных организаций в системе МФСА привела к различной интерпретации ими всей структуры сотрудничества под эгидой Фонда и трудностям в создании четкого порядка их взаимодействия друг с другом и установления системы отчетности.

Фактически единого отлаженного механизма регионального сотрудничества в рамках МФСА не существует. Под эгидой МФСА в настоящее время действуют три структуры регионального сотрудничества, работающие без должной координации: Исполнительный Комитет МФСА (ИК МФСА), МКВК и МКУР. Налаживание взаимоотношений между этими организациями во многом затрудняется тем, что их сферы действий и компетенция не определены и не разграничены с достаточной четкостью. Имеет место определенное дублирование их функций и параллелизм в их работе, а иногда и противостояние. Положения об этих структурах взаимно не

увязаны и не согласуются по ряду основных позиций. Хотя Положение о МКУР после введения этой комиссии в систему МФСА было утверждено Правлением Фонда в 2003 году, это было сделано без должной увязки с мандатами Исполкома МФСА и МКВК. Положение об МКВК, включая его последнюю версию от 18 сентября 2008 года, вообще не выносилось на рассмотрение и утверждение центральных органов МФСА.

С организационной точки зрения структура механизма сотрудничества довольно необычная. Институциональный механизм сотрудничества в бассейне Аральского моря состоит из целого ряда международных организаций, расположенных на трех уровнях значимости. На верхнем уровне находится сама материнская международная организация – МФСА со своими центральными органами: Правлением и Исполкомом.

Для международного сообщества МФСА, как это зафиксировано в резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 11 декабря 2008 года, представляет региональный механизм сотрудничества в бассейне Аральского моря в целом. Затем уровнем ниже находятся еще две международные организации – МКВК и МКУР. В свою очередь, подразделения этих региональных комиссий, их научно-информационные центры и (в случае МКВК) тренинговый центр также имеют статус международных организаций с тем же правом получения грантов, субсидий и займов в иностранной валюте без оплаты налогов и заключения контрактов с местными и иностранными специалистами. При таком наборе недостаточно связанных между собой и имеющих почти полную административную и хозяйственную самостоятельность международных организаций нередко возникают трудности в координации и управлении их деятельностью.

Отсутствует взаимодействие в планировании деятельности и разделении ответственности между региональными организациями за выполнение принятых региональных программ и планов работы, прежде всего Программы действий по оказанию помощи странам бассейна Аральского моря (ПБАМ). ПБАМ – это основная долгосрочная программа действий в регионе, поручение о подготовке которой дается главами государств Центральной Азии. За формулирование ПБАМ и контроль ее выполнения отвечает ИК МФСА. В то же время каждая из региональных организаций имеет собственную программу работ, которая не увязана в должной степени ни с ПБАМ, ни с программами работ других организаций. Региональные комиссии не представляют центральным органам МФСА на рассмотрение и утверждение свои планы и программы работ, за исключением утверждения Правлением МФСА в 2003 году регионального плана действий по охране окружающей среды, подготовленного МКУР. Такое положение имеет место, несмотря на то что в соответствующих Положениях о региональных организациях предусматривается определенное, но не прописанное детально взаимодействие для достижения координации деятельности. Например, Положение о МКУР предусматривает утверждение ее программ и планов действий МФСА, хотя и не указывается, каким органом Фонда. В Положении о МКВК от 2008 года содержится запись о разработке и осуществлении совместно с МКУР региональных экологических программ, но не упоминается вообще о координации ее деятельности с центральными органами МФСА.

Ни одна из трех организаций системы МФСА не практикует публикацию годовых отчетов о своей деятельности и не предоставляет для ознакомления общественности полные финансовые отчеты об использовании средств, полученных как из национальных бюджетов, так и от международного сообщества. Каждая из них поддерживает контакты и связи с международными организациями и донорами в поисках поддержки для своей деятельности без достаточной координации и консультаций с другими региональными организациями, что может вести к определенной конкуренции между ними за поддержку доноров и может создавать у последних не вполне благоприятное впечатление о системе МФСА в целом. Такое положение создает предпосылки для снижения эффективности предоставляемой поддержки региональному сотрудничеству со стороны международного сообщества, а в некоторых случаях – для параллелизма и повторения поддерживаемых международными донорами программ и проектов.

Президент МФСА и Правление Фонда

Правление МФСА возглавляется Президентом Фонда, избираемым из числа глав государств-учредителей на срок, устанавливаемый решением Совета глав государств Центральной Азии, однако Президент Фонда не принимает участия во встречах Правления. В соответствии с Положением об МФСА от 9 апреля 1999 года Президент Фонда наделен довольно значительными полномочиями. Он осуществляет руководство деятельностью Фонда, определяет его внешнеэкономическую и международную деятельность и утверждает его планы работы. Президент Фонда также утверждает Положение об Исполнительном комитете МФСА и по согласованию с другими главами государств назначает его Председателя, являющегося главным исполнительным лицом организации. С Президентом МФСА согласовываются порядок и размер заработной платы штатных сотрудников Исполкома МФСА.

Сосредоточение значительных исполнительных функций в руках Президента Фонда может вести к уменьшению роли Правления МФСА, хотя в последнее время возобновилась практика назначения членами Правления должностных лиц очень высокого уровня – заместителей Премьер-министров правительств стран-членов. На начальном этапе становления сотрудничества в бассейне Аральского моря концентрация исполнительных функций у Президента Фонда была обоснована, поскольку не было другого пути наладить работу механизма сотрудничества в недавно возникших государствах, где многие процедуры для совместных действий не были еще отработаны. Однако сейчас высказываются мнения о необходимости пересмотреть целесообразность такого подхода.

Исполнительный комитет МФСА

Исполнительный комитет МФСА (ИК МФСА, или Исполком) совмещает функции двух органов: исполнительного органа, действующего на постоянной основе, и рабочего органа (секретариата), осуществляющего административную и техническую деятельность. ИК МФСА отчитывается перед Президентом Фонда и Правлением МФСА и располагается в той стране, глава которой избран Президентом Фонда. Председатель Исполкома, назначаемый Президентом Фонда, является гражданином той же страны. Остальные сотрудники аппарата Исполкома также являются гражданами той страны, где располагается штаб-квартира этого органа. Таким образом, секретариат исполнительного органа организации состоит из сотрудников – граждан только одной страны, что противоречит практике международных организаций. Это же замечание относится и к секретариатам региональных комиссий. При этом следует отметить, что страна, где размещается Исполком, обычно оплачивает почти все расходы по его содержанию членов Исполкома из других стран за исключением их заработной платы.

Страны-члены МФСА направляют в Исполком своих представителей, которые выполняют в основном функции связных звеньев между правительствами своих стран с центральными органами МФСА. Права и обязанности членов Исполкома не прописаны ни в одном из международных правовых актов, устанавливающих МФСА и его структуры. Их возможности в поддержании рабочих контактов на разных уровнях своих правительств различны и в какой-то мере зависят от сложившихся личных связей. Следует также упомянуть, что иногда не все страны назначали своих членов Исполкома, а назначенные члены Исполкома не всегда проводили достаточно времени на месте своей службы в штаб-квартире организации. Такая организация деятельности центрального исполнительного органа Фонда приводит к тому, что в его работе иногда бывает трудно соблюсти баланс мнений и интересов стран-участниц. Кроме того, перемещение Исполкома в другую страну вслед за сменой Президента Фонда ведет практически к полной замене его сотрудников и прерывает в значительной степени преемственность в его работе.

Аппарат Исполкома МФСА достаточно мал, что не позволяет ему брать на себя выполнение региональных проектов. Однако можно отметить, что профессиональная квалификация большинства представителей стран-членов и других сотрудников Исполкома достаточно высока, что позволило бы им вести работы по отдельным региональным программам и проектам.

Исполкому МФСА в соответствии с его Положением вменяется координация деятельности МКВК и МКУР, в частности «по вопросам, касающимся реализации проектов и программ бассейна Аральского моря». Однако Исполком МФСА существенно не влияет на деятельность региональных комиссий.

Представляется, что для упорядочения сотрудничества в бассейне Аральского моря можно было бы рассмотреть возможность пересмотра функций, структуры и состава центрального исполнительного органа Фонда с целью его усиления с тем, чтобы он мог заниматься не только административной работой, но и быть вовлеченным в выполнение некоторых программ и проектов регионального масштаба.

Межгосударственная координационная водохозяйственная комиссия

Межгосударственная координационная водохозяйственная комиссия (МКВК) была создана в соответствии с Соглашением о сотрудничестве в сфере совместного управления использованием и охраной водных ресурсов межгосударственных источников от 18 февраля 1992 года. МКВК, как коллективному органу сотрудничества, предназначалось регулировать межгосударственное распределение водных ресурсов рек Амударья и Сырдарья. Соглашение 1992 года сохранило принципы и объемы вододеления советского периода, рассчитанные на поддержание орошаемого земледелия в низовьях этих рек. По этому же соглашению в ведение МКВК в качестве ее исполнительных органов были переданы два бассейновых водохозяйственных управления (БВО), созданные еще в середине 1980-х годов для управления межреспубликанским распределением водных ресурсов в бассейнах Амударья и Сырдарья.

Перед МКВК встала сложная задача сохранить в новых политических и экономических условиях ирригационный режим стока рек Амударья и Сырдарья, в то время как страны верховья изменили режим попусков из водохранилищ ГЭС для покрытия своих нужд в электроэнергии в зимнее время. Сложившаяся ситуация с регулированием режима стока этих рек вызывает серьезные осложнения в отношениях между странами Центральной Азии, но пока МКВК не удается найти долгосрочное решение, которое было бы приемлемо для всех стран. Тем не менее, существующая структура сотрудничества в водном секторе в рамках МФСА позволяет странам Центральной Азии поддерживать рабочие отношения своих национальных водохозяйственных ведомств для решения краткосрочных и оперативных вопросов (БВО АМУ 8). Следует также отметить, что МКВК содействует повышению квалификации кадров водохозяйственных организаций через сеть своих учебных центров, а также сбору, обработке и распространению научно-технической информации в области водных ресурсов и водного хозяйства.

Хотя МКВК и сыграла очень важную роль в становлении сотрудничества в водном секторе Центральной Азии, после того как централизованное управление использованием водных ресурсов рек Амударья и Сырдарья прекратилось после распада СССР, она все же не стала таким эффективным и полноценным региональным механизмом сотрудничества, как можно было ожидать. МКВК – это межгосударственный орган, состоящий из руководителей водохозяйственных ведомств стран Центральной Азии, но который не имеет достаточно полномочий и соответствующих рычагов воздействия для того, чтобы министерства и ведомства, особенно не водохозяйственного профиля, в странах-участницах безусловно выполняли ее решения, касающиеся регулирования режима стока рек Амударья и Сырдарья. В распоряжении МКВК также нет механизмов урегулирования разногласий при невыполнении странами обязательств, касающихся управления использованием водных и энергетических ресурсов в бассейнах рек Амударья и Сырдарья. Слабость МКВК состоит в том, что в ней не представлены интересы ключевого энергетического сектора, нет в ней и представителей органов охраны окружающей среды, гидрометеорологических служб и местных администраций. Компетенция ее исполнительных органов, БВО «Амударья» и БВО «Сырдарья», полностью распространяется соответственно только на среднюю и нижнюю части русла реки Амударья и среднюю часть русла реки Сырдарья. В этих обстоятельствах МКВК сложно предпринимать серьезные

действия для перехода к сотрудничеству по управлению комплексным использованием и охраной водных ресурсов в масштабах бассейнов трансграничных рек региона.

Другой слабостью МКВК является то, что в силу ряда обстоятельств привлечь в равной мере представителей всех стран-членов к руководству ее структурными подразделениями и исполнительными органами не удалось. Для исправления сложившегося положения МКВК в сентябре 2008 года приняла решение о ротации мест их расположения и их руководителей среди стран-членов, однако в полной мере оценить его роль пока не представляется возможным.

Межгосударственная комиссия по устойчивому развитию

Межгосударственная комиссия по устойчивому развитию (МКУР) была создана решением Межгосударственного Совета по проблемам бассейна Аральского моря в 1994 году. В то время она называлась Межгосударственной комиссией по социально-экономическому развитию, научно-техническому и экологическому сотрудничеству, но с 1995 года она функционирует под нынешним названием. Согласно Положению о МКУР от 18 октября 2000 года, главной целью Комиссии является координация и управление региональным сотрудничеством в области окружающей среды и устойчивого развития стран Центральной Азии. В ее задачи входит организация разработки региональной стратегии устойчивого развития, программ и планов устойчивого развития, а также координация действий при реализации обязательств стран Центральной Азии по выполнению природоохранных конвенций, имеющих трансграничный аспект.

МКУР состоит из 15 членов – по 3 представителя от каждой страны, включая руководителя природоохранного ведомства, заместителя министра экономики и представителя научной общественности. Председателем комиссии избирается на ротационной основе один из министров окружающей среды – членов комиссии – сроком на два года. В последние годы участие со стороны министерств экономики было нерегулярным.

Исполнительными органами МКУР являются ее Научно-информационный центр (НИЦ МКУР) и секретариат. Отделения НИЦ МКУР имеются во всех странах Центральной Азии как подразделения при национальных природоохранных ведомствах. Кроме того, МКУР инициировал создание в рамках своей структуры Регионального горного центра и Регионального центра по возобновляемым источникам энергии. При МКУР функционирует Общественный Совет.

Деятельность МКУР поддерживается в течение многих лет региональным отделением Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП) для стран Азии и Тихого океана, находящимся в г. Бангкок, Таиланд. ЮНЕП помогает в формулировании программы работ МКУР, детальной разработке ее отдельных элементов и предоставляет значительную финансовую поддержку проектам и мероприятиям, осуществляемым под ее эгидой. МКУР является основным партнером ЮНЕП в Центральной Азии.

Географически сфера деятельности МКУР распространяется на весь регион Центральной Азии, как записано в ее Положении от 18 октября 2000 года. Однако в Положении о НИЦ МКУР от 12 апреля 2001 года сфера его деятельности ограничена бассейном Аральского моря.

Мандат МКУР в части содействия унификации законодательной и методической базы в области охраны окружающей среды, а также создания регионального информационного банка в области охраны окружающей среды и устойчивого развития совпадает в определенной степени с мандатом МКВК, хотя мандат МКУР и выходит далеко за пределы водной тематики.

Под эгидой МКУР при поддержке ЮНЕП были подготовлены первая интегрированная оценка состояния окружающей среды Центральной Азии, региональный план действий по охране окружающей среды и была разработана Рамочная конвенция об охране окружающей среды для устойчивого развития в Центральной Азии, подписанная тремя странами региона. Однако, как

отмечается в Части I настоящего документа, вступление в силу Рамочной конвенции повлечет за собой создание нового органа регионального сотрудничества, не связанного формально с существующими региональными структурами, и может осложнить возможность достижения эффективной координации сотрудничества в бассейне Аральского моря.

Деятельность МКУР была бы более продуктивна, если бы комиссия работала в тесном сотрудничестве с другими региональными организациями. Однако МКУР не интегрирована в структуру МФСА, она имеет собственную программу работы, которая не увязана с ПБАМ. Например, разработка упомянутой выше Рамочной конвенции, единственного международного правового документа такого уровня, согласованного странами Центральной Азии за последнее десятилетие, не была отражена в ПБАМ-2, хотя этой программой предусматривалось подготовить более 10 проектов межгосударственных соглашений по различным аспектам использования и охраны водных ресурсов.

Пункт 4.2 Положения о МКУР, требующий, чтобы МФСА утверждал ее региональные стратегии, программы и планы действий, а также ежегодные сметы финансирования рабочих органов МКУР и ее региональных мероприятий, в основном не выполняется. Комиссия не отчитывается перед центральными органами МФСА о выполнении регионального плана действий по охране окружающей среды, утвержденного Правлением МФСА в 2003 году, так же как и о выполнении других своих программ и планов работ.

Перспективы регионального сотрудничества для достижения провозглашенных целей устойчивого развития через МКУР, в частности, связанных с защитой водных ресурсов и водных экосистем, будут более обнадеживающими при условии, что Комиссия будет действовать в тесном сотрудничестве с другими региональными организациями в системе МФСА, участвовать в разработке и выполнении соответствующих разделов ПБАМ и в ее деятельности будут практически отражены интересы реальных секторов экономики.

Финансирование деятельности МФСА

В соответствии с решением, принятым на встрече президентов стран Центральной Азии 27 февраля 1997 года в г. Алматы, каждая из стран-участниц МФСА взяла на себя обязательство вносить, начиная с 1998 года, ежегодный членский взнос в американских долларах по курсу к национальным валютам. Размер взноса определялся от доходной части бюджета для Казахстана, Туркменистана и Узбекистана в размере 0,3 %, а для Кыргызстана и Таджикистана в размере 0,1 %.

Это решение никогда полностью не выполнялось. Во-первых, каждая из стран выделяет меньше средств, чем ее ожидаемый взнос в бюджет МФСА. Во-вторых, обычно часть средств из членского взноса в МФСА направляется каждой страной в свой национальный филиал МФСА в национальной валюте и используется для выполнения проектов внутри этой страны.

Страны не делают регулярных взносов в конвертируемой валюте в общий бюджет МФСА, предназначенный для финансирования содержания Исполкома МФСА и выполнения региональных проектов. Исполком практически содержится страной его нахождения. Такое положение приводит к тому, что у Исполкома нет средств для осуществления региональных проектов, т. е. тех проектов, которые выполняются в интересах всех стран-членов или нескольких стран Центральной Азии. Поэтому почти все региональные проекты, выполняемые в рамках МФСА, финансируются международными организациями и донорами, что приводит к значительной зависимости выполнения планов работ МФСА и проведения его отдельных мероприятий от внешней поддержки. Такая ориентация на поддержку международного сообщества делает трудным прогнозирование выполнения ПБАМ.

Взаимоотношения между национальными структурными подразделениями МФСА

Разобщенность региональных организаций приводит к отсутствию взаимодействия между их национальными филиалами и отделениями. В каждой из стран имеются филиалы Исполкома МФСА, иногда и с областными отделениями, офисы представителей МКВК и МКУР, отделения НИЦ МКВК и НИЦ МКУР, службы БВО, филиалы учебного центра МКВК. Национальные филиалы и подразделения каждой из трех региональных организаций не поддерживают в большинстве случаев деловых связей между собой и действуют, как правило, не согласованно. Координация программной деятельности между этими национальными структурными подразделениями МФСА отсутствует. Каждое из них интегрировано по вертикали в структуру своей региональной организации, в то время как горизонтальные связи с национальными подразделениями других региональных организаций в этой же стране отсутствуют. Национальные филиалы Исполкома МФСА не играют той ведущей роли в координации действий на национальном уровне, которую они должны были бы играть. Это приводит к неэффективному использованию ограниченных людских и материальных ресурсов и снижает в целом эффективность участия стран в деятельности региональных организаций в рамках МФСА.

Расходы на содержание и деятельность национальных структурных подразделений обычно покрываются из бюджета страны их нахождения, часто через бюджеты тех отраслевых министерств и ведомств, с которыми они связаны.

Взаимоотношения между национальными ведомствами, участвующими в деятельности МФСА

Разобщенность действий на региональном уровне неизбежно приводит и к отсутствию взаимодействия и на национальном уровне среди министерств и ведомств, осуществляющих членство в региональных организациях или участвующих в их деятельности. В странах отсутствуют координирующие подразделения в правительствах, которые вырабатывали бы согласованную единую национальную политику в отношении участия данной страны в МФСА. Национальные стратегии и планы действий по участию в деятельности системы МФСА обычно не составляются. В результате отсутствие координации в действиях отдельных министерств и ведомств и различия в их позициях по отношению к региональному сотрудничеству могут вести к трудностям при выработке согласованной национальной политики в отношении участия страны в МФСА. Это неблагоприятно сказывается и на организации выполнения решений центральных органов Фонда и региональных комиссий на национальном уровне.

Общая оценка существующих институциональных механизмов сотрудничества

Несовершенство правовой базы во многом стало причиной создания несовершенных институциональных механизмов сотрудничества. Исторически сложившийся из нескольких региональных организаций в течение первых лет после распада СССР механизм сотрудничества в Центральной Азии под флагом МФСА, несомненно, способствовал необходимой консолидации усилий стран-членов в намерении совместно решать социально-экономические, водные и экологические проблемы в бассейне Аральского моря. Тем не менее, существующий механизм сотрудничества под эгидой МФСА, фактически состоящий из трех недостаточно сотрудничающих между собой межправительственных организаций, весьма несовершенен. Такой недостаточно отлаженный механизм сотрудничества тормозит развитие оптимальной политики стран в отношении решения проблем бассейна Аральского моря и препятствует координированному и эффективному воплощению этой политики в жизнь.

Политическая воля для совершенствования организационной структуры и договорно-правовой базы МФСА выражена в Совместном заявлении глав государств от 28 апреля 2009 года. Представленные в следующей части дискуссионного документа соображения по совершенствованию механизма сотрудничества в бассейне Аральского моря являются попыткой поиска подходов к серьезному, последовательному совершенствованию системы существующих региональных институтов.

2.3 Предложения по совершенствованию институциональных механизмов и международно-правовой базы регионального сотрудничества в рамках МФСА

В своем Совместном заявлении на Саммите глав государств Центральной Азии в апреле 2009 года президенты выразили готовность к дальнейшему совершенствованию организационной структуры и нормативно-правовой базы МФСА [30]. Для Исполкома МФСА это явилось основанием для разработки обновленной структуры и юридической базы МФСА с учетом новых реалий и будущих вызовов в Центрально-Азиатском регионе.

К работе над новым пакетом документов были привлечены известные ученые в области юриспруденции (С.В. Виноградов, Университет Данди, Великобритания; Ю.Н. Стеклов, ЭСКАТО), а также национальные специалисты стран ЦА [22, 14].

В комментариях национальных экспертов и представителей региональных организаций высказывался широкий спектр мнений относительно степени и глубины возможных изменений в организационной структуре сотрудничества. С одной стороны, некоторые предложения ограничивались рекомендацией лишь наладить обмен информацией и упорядочить координацию между существующими региональными организациями. Выдвигались и промежуточные предложения о совершенствовании форм взаимодействия трех действующих в настоящее время региональных структур сотрудничества (МФСА – Исполком МФСА, МКВК и МКУР) при внесении определенных изменений в их функции и полномочия. С другого конца спектра мнений звучали предложения о пересмотре структуры существующего механизма сотрудничества и о создании новой, действительно единой региональной организации.

Сторонники сохранения существующих структур сотрудничества мотивируют свои суждения тем, что сложившийся механизм еще не исчерпал своих возможностей и что существующая институциональная структура под эгидой МФСА отвечает возложенным на нее задачам и поэтому не требует изменений. По их мнению, для улучшения эффективности функционирования региональных органов сотрудничества требуется лишь обеспечить безусловное выполнение каждым из них обязательств по координации и взаимодействию с другими региональными органами, уже содержащихся в соответствующих межправительственных соглашениях и их уставных документах. Представляется, однако, что такой подход не может привести к заметному улучшению сотрудничества, т. к. ни существующие соглашения, ни уставные документы (Положения) региональных организаций не содержат четко прописанных положений относительно того, как и в какой форме может осуществляться координация их деятельности, и не предусматривают четких схем иерархического взаимодействия [45].

Имеют место предложения и об установлении новых форм взаимодействия между существующими региональными структурами для соблюдения иерархии управления в их деятельности. Предлагается повысить статус Исполкома МФСА по отношению к региональным комиссиям, в частности, наделить его полномочиями для методического руководства и координации действий МКВК и МКУР. Выдвигаются предложения и о расширении представительства министерств и ведомств, вовлеченных в управление использованием и охраной водных ресурсов в региональных органах сотрудничества. Высказываются суждения и о том, что для повышения эффективности сложившегося механизма сотрудничества следует пересмотреть и четко разделить функции региональных организаций, а также провести некоторую реорганизацию управленческих структур, включая создание секретариатов и упразднение некоторых подразделений региональных органов сотрудничества. При этом предполагается сохранение административной и финансовой автономии каждой из трех региональных организаций. Для выполнения этих задач Исполком, как постоянный исполнительный орган организации, должен обладать более значительными полномочиями по сравнению с теми, что он имеет сейчас. Кроме того, штат Исполкома должен быть увеличен и качественно подобран так, чтобы этот исполнительный орган мог эффективно взаимодействовать как с имеющими дело с МФСА национальными организациями и ведомствами в странах-членах, так и с региональными комиссиями.

Предложения о серьезной перестройке существующего механизма обосновываются тем фактом, что в настоящее время в бассейне Аральского моря нет такой региональной организации, где в равной степени представлены водохозяйственный и экологический секторы, что послужило бы достижению баланса интересов в комплексном освоении водных ресурсов [48].

В результате проведенной работы были предложены 3 варианта совершенствования организационной структуры и правовой базы МФСА: от мягкого «косметического» до радикального коренного реформирования организации. Взамен множества организационно-правовых документов было предложено принять разработанное рабочей группой единое межгосударственное Соглашение о бассейне Аральского моря [45].

Предложено также переименовать МФСА в Организацию по Сотрудничеству в бассейне Аральского моря (рис.4), (см. «Дискуссионный документ по совершенствованию МФСА», Исполком МФСА, 2010 г.).

Принятие предложенных реформ позволит значительно усилить институциональный механизм сотрудничества в важнейшем для Центральной Азии регионе с населением более 60 млн чел. – бассейне Аральского моря. При этом в перспективе необходимо привлечь Афганистан к водному сотрудничеству в формате МФСА как потребителя части стока бассейна Амударьи.

В будущем хотелось бы видеть общую схему регионального трансграничного водного сотрудничества, основанную, прежде всего, на сильной политической воле глав государств Центральной Азии, с широким внедрением межгосударственных бассейновых структур, повсеместной реализацией принципов Интегрированного управления водными ресурсами, на адекватной будущим вызовам нормативно-правовой базе.

Часть 3. Правовые основы управления водными ресурсами в Казахстане

Раздел подготовили: Игорь Петраков, Александр Николаенко

Обзор правовой и институциональной базы водного хозяйства РК

3.1 Общие положения и принципы нормативно-правовой базы, основные подходы к формированию водохозяйственной политики

3.1.1 Общие положения и принципы нормативно-правовой базы

Современное развитие основных принципов и системы управления водными ресурсами в Республике Казахстан как самостоятельной системы было заложено в начале 90-х годов прошлого века. В 1993 году был принят Водный кодекс Республики Казахстан, который отражал сложившуюся социально-экономическую, правовую, экологическую обстановку в стране на начало реформирования государственного устройства в целом и водохозяйственного сектора экономики в частности. Первый Водный кодекс Республики Казахстан декларировал бассейновый принцип управления водными ресурсами, но в сочетании с сохранением административно-территориального принципа управления. Это привело к фактическому закреплению монополизма местных исполнительных органов в процессе управления водными ресурсами. Вторым очень важным элементом той редакции Водного кодекса был принцип платности специального водопользования, который к тому же предполагал адресность использования поступающих средств, направляемых на ремонт и восстановление водохозяйственных сооружений.

Последовательное развитие и реформирование государственной системы управления, а также изменение социально-экономической ситуации в стране привели к существенным противоречиям в системе управления водными ресурсами Республики Казахстан. Это создало предпосылки для разработки нового Водного кодекса, который был принят 9 июля 2003 года (Закон Республики Казахстан № 481-III). На данный момент именно этот законодательный акт является основой нормативно-правовой базы в сфере управления водными ресурсами в Республике Казахстан.

Водный кодекс формирует базовые правовые, организационные, экономические и социальные основы водных отношений в Республике Казахстан.

В статье 3 Водного кодекса РК отмечается, что целями водного законодательства Республики Казахстан являются достижение и поддержание экологически безопасного и экономически оптимального уровня водопользования и охраны водного фонда, водоснабжения и водоотведения для сохранения и улучшения жизненных условий населения и окружающей среды.

Задачи водного законодательства Республики Казахстан заключаются в:

- 1) проведении государственной политики в области использования и охраны водного фонда, водоснабжения и водоотведения;
- 2) регулировании водных отношений, отношений в области водоснабжения и водоотведения;
- 3) обеспечении правовой основы поддержки и развития устойчивого водопользования и охраны водного фонда, водоснабжения и водоотведения;
- 4) определении основных принципов и направлений использования и охраны водного фонда, водоснабжения и водоотведения;
- 5) управлении отношениями в области изучения, разведки, рационального и комплексного использования и охраны водных ресурсов, гидромелиоративных систем и водохозяйственных сооружений;
- 6) определении направлений развития гидромелиорации земель;

7) защите населения и объектов хозяйствования от чрезвычайных ситуаций на водохозяйственных сооружениях и последствий, вызванных ими.

В соответствии со статьей 6 Водного кодекса водное законодательство Республики Казахстан основывается на следующих принципах:

- 1) признания государственного значения вод, являющихся основой жизни и деятельности населения;
- 2) первоочередного обеспечения населения питьевой водой в необходимом количестве и гарантированного качества;
- 3) справедливого и равного доступа населения к воде;
- 4) комплексного и рационального водопользования с освоением современных технологий, позволяющих сократить забор воды и снизить вредное воздействие вод;
- 5) использования водных объектов в комплексе с их охраной;
- 6) платности специального водопользования;
- 7) возмещения ущерба, причиненного нарушением водного законодательства Республики Казахстан;
- 8) неотвратимости ответственности за нарушение водного законодательства Республики Казахстан;
- 9) гласности и привлечения общественности к решению задач по использованию и охране водного фонда;
- 10) доступности информации о состоянии водного фонда Республики Казахстан;
- 11) использования трансграничных вод на основе международных норм и международных договоров, ратифицированных Республикой Казахстан;
- 12) неразрывности и взаимосвязанности водоснабжения и водоотведения при проектировании и строительстве;
- 13) платности услуг водоснабжения и (или) водоотведения.

Водный фонд Республики Казахстан включает в себя совокупность всех водных объектов в пределах территории Республики Казахстан, включенных или подлежащих включению в государственный водный кадастр (статья 4 Водного кодекса РК).

К водным объектам Республики Казахстан относятся сосредоточения вод в рельефах поверхности суши и недрах земли, имеющие границы, объем и водный режим. Ими являются: моря, реки, приравненные к ним каналы, озера, ледники и другие поверхностные водные объекты, части недр, содержащие подземные воды (статья 5 Водного кодекса РК).

Водные ресурсы Республики Казахстан представляют собой запасы поверхностных и подземных вод, сосредоточенных в водных объектах, которые используются или могут быть использованы (статья 6 Водного кодекса РК).

В статье 8 Водного кодекса РК сказано о праве собственности на водный фонд Республики Казахстан. В частности, в ней отмечается, что:

1. водный фонд Республики Казахстан находится в исключительной государственной собственности;
2. право владения, пользования и распоряжения водным фондом осуществляет Правительство Республики Казахстан;
3. действия физических и юридических лиц, нарушающие право государственной собственности на водные объекты, являются недействительными и влекут ответственность, предусмотренную законами Республики Казахстан.

Государственное управление в области использования и охраны водного фонда, водоснабжения и водоотведения осуществляют Президент Республики Казахстан, Правительство Республики Казахстан, уполномоченный орган, уполномоченный орган в области коммунального хозяйства, местные представительные и исполнительные органы областей (города республиканского значения, столицы) в пределах своей компетенции, установленной Конституцией, настоящим

Кодексом, иными законами Республики Казахстан, актами Президента Республики Казахстан и Правительства Республики Казахстан (Глава 5 Водного кодекса РК).

Структура управления в области использования и охраны водного фонда с учетом комплексности и соподчиненности подразделяется на следующие уровни.

1) *Межгосударственный.* Управление водными ресурсами реализуется через достижение сотрудничества по вопросам использования и охраны трансграничных водных ресурсов на основе заключения международных договоров и выполнения обязательств Республики Казахстан по ратифицированным ею международным договорам. При этом необходимо учитывать, что, согласно Статье 2 Водного кодекса, «если международными договорами, ратифицированными Республикой Казахстан, установлены иные правила, чем те, которые содержатся в настоящем Кодексе, то применяются правила международных договоров».

2) *Государственный.* Разработка основных направлений государственной политики в области использования и охраны водного фонда, водоснабжения, водоотведения. Организация управления водохозяйственными сооружениями, находящимися в республиканской собственности. Определение порядка ведения государственного учета вод и их использования, государственного водного кадастра и государственного мониторинга водных объектов и многие другие функции, включая, например, утверждение правил регулирования водных отношений между областями республики.

3) *Бассейновый.* Осуществление комплексного управления водными ресурсами гидрографического бассейна на основе бассейнового принципа. Координация деятельности субъектов водных отношений по использованию водных ресурсов с целью достижения положительного экономического эффекта, разумного, справедливого и экологически устойчивого водопользования. Разработка и реализация бассейновых соглашений о восстановлении и охране водных объектов и многие другие функции, включая, например, предъявление в суд исков о возмещении ущерба, нанесенного государству в случае нарушения водного законодательства.

4) *Территориальный.* Принятие правил общего водопользования с учетом особенностей региональных условий, управление водохозяйственными сооружениями, находящимися в коммунальной собственности, и многие другие функции, включая, например, распределение лимитов водопользования среди водопользователей.

В соответствии с водным законодательством РК государственные органы могут привлекать граждан и общественные объединения для осуществления мероприятий по рациональному использованию и охране водного фонда.

Государственное управление в области использования и охраны водного фонда, водоснабжения и водоотведения основывается на принципах:

- 1) государственного регулирования и контроля в области использования и охраны водного фонда, водоснабжения и водоотведения;
- 2) устойчивого водопользования – сочетания бережного, рационального и комплексного использования и охраны вод;
- 3) создания оптимальных условий водопользования, сохранения экологической устойчивости окружающей среды и санитарно-эпидемиологической безопасности населения;
- 4) бассейнового управления;
- 5) разделения функций государственного контроля и управления в области использования и охраны водного фонда и функций хозяйственного использования водных ресурсов.

Основными задачами государственного управления в области использования и охраны водного фонда, водоснабжения и водоотведения являются:

- 1) анализ и оценка водообеспечения отраслей экономики, состояния водоснабжения и водоотведения населенных пунктов, выявление недостатков и определение мер по их устранению;
- 2) определение располагаемых объемов водных ресурсов, их качества и наличия прав пользования ими;
- 3) разработка основных направлений совершенствования технологий в области водоснабжения, водоотведения и охраны вод;
- 4) прогноз и организация мероприятий по увеличению объемов располагаемых водных ресурсов и рациональному перераспределению их для покрытия дефицита воды;
- 5) установление структуры водопользования с распределением водных ресурсов по приоритетности удовлетворения потребности в воде в зависимости от водности года;
- 6) лимитирование водопользования и сброса возвратных вод на основе научно обоснованных нормативов;
- 7) планирование и соблюдение экологических требований;
- 8) контроль за количественным и качественным состояниями водных объектов и режимом использования вод;
- 9) эффективное управление водными объектами и водохозяйственными сооружениями, находящимися в государственной собственности;
- 10) развитие рынка водохозяйственных услуг;
- 11) совместное с сопредельными государствами управление в области использования и охраны трансграничных вод;
- 12) обеспечение безопасности водохозяйственных систем и сооружений;
- 13) контроль за состоянием водохозяйственных систем и сооружений, а также за их соответствием требованиям законодательства Республики Казахстан;
- 14) обеспечение баланса интересов участников правоотношений в области водоснабжения и водоотведения;
- 15) сбалансированность прав, обязанностей и интересов водопотребителей и организаций по водоснабжению и (или) водоотведению;
- 16) создание условий для внедрения и приоритетного развития энергосберегающих и водосберегающих технологий;
- 17) государственная поддержка реконструкции и развития систем водоснабжения и водоотведения, проведения научных исследований, проектирования в области водоснабжения и водоотведения.

Водное законодательство РК декларирует и закрепляет ряд базовых принципов в сфере управления водными ресурсами. На практике данные принципы реализуются государственными уполномоченными органами в рамках созданной вертикальной структуры управления водными ресурсами.

Законодательством Казахстана выделяются следующие направления нормативного правового регулирования:

- пользование водными объектами;
- регулирование вопросов собственности на водохозяйственные сооружения;
- организация водохозяйственной деятельности;
- государственное регулирование водопользования;
- регулирование качества вод;
- регулирование безопасности гидротехнических сооружений;
- экономический механизм водопользования;
- антимонопольное регулирование водопользования;
- отраслевое регулирование водопользования;
- международное сотрудничество в области использования и охраны трансграничных вод.

3.1.2 Основные подходы к формированию водохозяйственной политики

Водохозяйственная политика должна обеспечить достижение долгосрочной цели, объявленной государством в «Стратегии-2050» – новом политическом курсе для нового Казахстана в быстро меняющихся исторических условиях [49].

Десять глобальных вызовов XXI века, из которых четвертый вызов – это острый дефицит воды.

Указом Президента Республики Казахстан от 19 марта 2010 года № 957 «Об утверждении Перечня государственных программ» была утверждена Государственная программа управления водными ресурсами Казахстана. Однако в силу ряда причин в соответствии с Указом Президента РК от 14 февраля 2017 года № 420 она утратила силу.

Основные подходы, отраженные в Госпрограмме, вошли в Государственную программу развития агропромышленного комплекса Республики Казахстан на 2017-2021 годы.

В целях усиления межведомственной координации при Правительстве Республики Казахстан создан консультативно-совещательный Межведомственный совет по вопросам управления водными ресурсами Казахстана, который возглавляет Первый заместитель Премьер-министра Республики Казахстан – Министр сельского хозяйства РК и в состав которого входят представители заинтересованных министерств.

При необходимости в зависимости от рассматриваемых вопросов к участию в заседании совета могут быть приглашены председатели соответствующих бассейновых советов.

Бассейновые водохозяйственные управления (далее – бассейновые управления) – региональные органы уполномоченного органа в области использования и охраны водного фонда, имеющие отделы в областях. Их основной задачей является осуществление государственного управления в сфере использования и охраны водного фонда на территории соответствующего бассейна.

Для решения поставленных задач водохозяйственная политика должна основываться на следующем:

- водный бассейн необходимо рассматривать как единый объект, управление водными ресурсами и охрану поверхностных вод строить по бассейновому принципу;
 - системы водоснабжения должны основываться на использовании современных технологий водоподготовки, комплексном использовании водных ресурсов, обеспечивать сокращение потерь воды при транспортировке к потребителю;
 - экономической основой водообеспечения должна быть государственная собственность на водные ресурсы;
 - основой устойчивого развития водного сектора должно стать участие водопотребителей (населения) в возмещении затрат на эксплуатацию и содержание водохозяйственных объектов;
 - обязательная платность специального водопользования;
 - приоритетность питьевого водоснабжения и экологических попусков перед производственным и сельскохозяйственным водопотреблением;
 - приоритетность направления внешних займов на реконструкцию и восстановление водохозяйственных систем;
 - установление лимитов на водопотребление исходя из принципов экологической составляющей стока;
 - обеспечение неразрывности водохозяйственных объектов и подвешенных к ним орошаемых земель;
- Водохозяйственные и гидромелиоративные объекты находятся в собственности или в управлении государственных организаций, либо у объединений водопользователей (ОВП) (кроме случаев временного управления на период выполнения долговых обязательств с ограничением срока управления).

3.2 Бассейновые советы как важный фактор внедрения ИУВР в Казахстане

3.2.1 Правовая основа для создания и деятельности бассейнового совета

Водный кодекс Республики Казахстан. Статья 43. Бассейновый совет [50]

1. Бассейновый совет является консультативно-совещательным органом, создаваемым в пределах соответствующего бассейна.

2. Бассейновый совет, возглавляемый руководителем соответствующего бассейнового управления, состоит из руководителей местных представительных и исполнительных органов областей (города республиканского значения, столицы), руководителей территориальных органов государственных органов и представителей водопользователей. В состав бассейнового совета могут также входить представители общественных объединений и их ассоциаций. Организация работы бассейнового совета возлагается на бассейновое управление.

3. Бассейновый совет рассматривает актуальные вопросы в области использования и охраны водного фонда, водоснабжения и водоотведения, вносит предложения и рекомендации для участников бассейнового соглашения.

Цель и задачи создания бассейнового совета [51]

Целью создания Совета является развитие сотрудничества и консолидации усилий государственных и негосударственных субъектов по вопросам управления, использования и охраны водных ресурсов бассейна:

- а) обеспечение участия органов местного управления, непосредственных водопользователей и общественности в выработке и принятии управленческих решений по вопросам использования и охраны водных ресурсов бассейна (суббассейна) (Водный кодекс, ст. 9);
- б) реализация конституционных прав граждан через деятельность малого бассейнового совета (Конституция Республики Казахстан, ст.13, 18, 20, 31, 33, 38);
- в) улучшение экологического состояния водных объектов бассейна (суббассейна).

Основными задачами бассейнового совета являются:

- совместное обсуждение актуальных вопросов в области рационального использования и охраны водного фонда бассейна;
- подготовка предложений и рекомендаций по вопросам управления, использования и охраны водного фонда для бассейнового водохозяйственного управления (далее – БВУ), юридических и физических лиц, занимающихся водопользованием и водопотреблением;
- выработка предложений к планам, экономическим и социальным программам развития соответствующего водохозяйственного бассейна;
- подготовка вариантов финансирования и установления тарифов для рассмотрения уполномоченными органами и донорами с составлением пакетов инвестиционных проектов в соответствующем бассейне;
- заслушивание отчетов руководителей местных исполнительных органов о состоянии водных ресурсов и водопользовании и их деятельности в области рационального использования и охраны водных ресурсов;
- подготовка предложений к планам по внедрению интегрированного управления водными ресурсами и привлечения общественности к решению водных проблем; повышение уровня водного партнерства при интегрированном планировании и управлении водными ресурсами, обеспечение обмена информацией между государственными органами, водопользователями и общественностью;
- подготовка бассейновых соглашений по объединению, координации деятельности и осуществлению совместных мероприятий по восстановлению и охране водных объектов.

Состав бассейнового совета

В состав бассейнового совета могут входить:

- *Представители государственных органов:*
 - республиканского уровня;
 - регионального уровня;
 - муниципального уровня.
- *Водопользователи:*
 - предприятия;
 - ассоциации;
 - индивидуальные водопользователи.
- *Общественность:*
 - жители территории;
 - НКО и профсоюзы;
 - научные учреждения.

Реализация демократических принципов и прав общественности на участие в рамках бассейнового совета [52]

Основным источником проводимой правовой политики в Республики Казахстан является Конституция Республики. Учитывая, что одной из основных целей бассейновых советов является обеспечение участия общественности и граждан в выработке управленческих решений по водным вопросам, через деятельность бассейновых советов будут реализовываться следующие конституционные права граждан:

Статья 13

1. Каждый имеет право на признание его правосубъектности и вправе защищать свои права и свободы всеми не противоречащими закону способами, включая необходимую оборону.

Статья 18

3. Государственные органы, общественные объединения, должностные лица и средства массовой информации обязаны обеспечить каждому гражданину возможность ознакомиться с затрагивающими его права и интересы документами, решениями и источниками информации.

Статья 20

1. Свобода слова и творчества гарантируются. Цензура запрещается.

2. Каждый имеет право свободно получать и распространять информацию любым, не запрещенным законом способом. Перечень сведений, составляющих государственные секреты Республики Казахстан, определяется законом.

Статья 31

1. Государство ставит целью охрану окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека.

2. Соккрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, угрожающих жизни и здоровью людей, влечет ответственность в соответствии с законом.

Статья 33

1. Граждане Республики Казахстан имеют право участвовать в управлении делами государства непосредственно и через своих представителей, обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Статья 38

Граждане Республики Казахстан обязаны сохранять природу и бережно относиться к природным богатствам.

Права членов бассейнового совета [50]

Действующее законодательство не устанавливает каких-либо требований в отношении прав и обязанностей членов бассейнового совета, относя его к внутренним вопросам данного органа. Обычно данный вопрос регламентируется в рамках Положения о бассейновом совете или иного внутреннего документа. С учетом участия большинства членов на добровольной основе требования в отношении прав и обязанностей членов совета не регламентируются очень жестко.

Самое главное, чтобы установленные права и обязанности позволяли организовать эффективную и конструктивную работу бассейновых советов.

Как правило, члены такого рода советов обладают следующими правами:

- участвовать в обсуждении и принятии решений бассейнового совета в соответствии с регламентом;
- предлагать вопросы для рассмотрения на заседаниях бассейнового совета;
- знакомиться с документами и информационными материалами, относящимися к деятельности совета;
- своевременно получать информацию о времени, месте и повестке дня заседаний совета;
- вносить замечания и предложения, касающиеся порядка деятельности совета и проведения его заседаний;
- принимать участие в рабочих группах, создаваемых бассейновым советом;
- вносить предложения о приглашении на заседания советов экспертов, специалистов, представителей различных государственных органов, организаций, заинтересованной общественности;
- участвовать в планировании деятельности бассейнового совета;
- осуществлять другие права в соответствии с законодательством и внутренними нормативными документами бассейнового совета.

Обязанности членов бассейнового совета [50]

Что касается обязанностей, то обычно от членов подобных советов требуется:

- лично участвовать в работе органа;
- способствовать выполнению цели и задач бассейнового совета;
- принимать активное участие в проводимых заседаниях и обсуждении вопросов повестки дня, а также принимаемых решений;
- своевременно информировать в случае невозможности участия в заседании совета;
- соблюдать требования Положения, регламента и иных внутренних документов бассейнового совета;
- обеспечивать информированность представляемого органа или организации о проводимой работе бассейнового совета и его решениях;
- соблюдать требования о конфликте интересов.

Создание бассейновых советов представляет выгоды для компетентных государственных органов, водопользователей и общественности [50]. Для государственных органов, вовлеченных в управление водными ресурсами, они дают следующие возможности:

- обеспечение постоянной организационной основы для интегрированного управления водными ресурсами;
- установление непосредственных контактов с водопользователями;
- улучшение эффективности определения проблем водного хозяйства в бассейне и принятия более адекватных решений по их устранению;
- установление более доверительных отношений с водопользователями;
- дополнительные возможности для разрешения спорных ситуаций по водным вопросам;
- улучшение водопользования.

Несомненно, что водопользователям и общественности создание бассейновых советов несет не меньшие выгоды, которые включают среди прочего:

- непосредственное информирование органов управления о своих интересах и потребностях;
- участие в процессе принятия управленческих решений по воде на бассейновом уровне, в том числе возможность внесения альтернативных предложений;
- улучшение доступа к информации о состоянии водных объектов и принимаемых мер по их охране и улучшению;
- упрощение процесса разрешения возникающих спорных ситуаций;
- дополнительные возможности для разрешения спорных ситуаций по водным вопросам;

- осуществление общественного контроля в водной сфере.

3.2.2 Рекомендации по финансовому обеспечению деятельности бассейнового совета [50]

На первоначальном этапе для создания бассейнового совета может быть привлечено внешнее финансирование со стороны международных и донорских организаций, но почти сразу после создания бассейнового совета и проведения первого заседания возникает вопрос о более стабильных финансовых источниках для поддержания их деятельности в будущем. На сегодняшний день возможны различные подходы к решению данной проблемы за счет внутренних источников, которые рассмотрены далее.

Во-первых, затраты по поддержанию деятельности бассейновых советов могут покрываться из средств республиканского бюджета. Здесь необходимо обратить внимание, что статья 43 Водного кодекса возлагает на бассейновое водохозяйственное управление обязанность по организации деятельности совета. Это значит, что соответствующие расходы бассейновых водохозяйственных управлений могут быть покрыты из средств республиканского бюджета, выделяемых на обеспечение деятельности уполномоченного органа в области водного хозяйства. Для этого БВУ необходимо подготовить соответствующие обоснования расходов и представить их в Комитет по водным ресурсам для последующего включения в республиканский бюджет затрат на поддержание деятельности бассейновых советов.

Во-вторых, начиная с 2006 года многие отраслевые министерства включают в свои бюджетные заявки средства на поддержку программ неправительственных организаций, которые затем распределяются в соответствии с Законом “О государственном социальном заказе” на основе механизма государственных закупок. Предлагается использовать данную возможность в будущем для поддержания участия водопользователей и общественных объединений в работе бассейновых советов. В частности, за счет этих средств могут покрываться расходы на иногородних участников, представляющих водопользователей и общественные организации в заседаниях бассейновых советов. Для этого необходимо инициировать включение в бюджетные заявки Министерства сельского хозяйства средств на поддержку соответствующих программ неправительственных организаций.

В-третьих, пункт 4 статьи 42 Водного кодекса предусматривает возможность создания для реализации целей и задач бассейновых соглашений фондов, средства которых будут использоваться для осуществления мероприятий по восстановлению и охране водных объектов. Фондом в Казахстане признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов, преследующая социальные, благотворительные, культурные, образовательные и иные общественно полезные цели. В данном случае они призваны поддерживать выполнение цели и задач бассейновых советов и реализацию мероприятий, предусмотренных бассейновыми соглашениями. Эти фонды могут создаваться юридическими и физическими лицами и затем привлекать средства в виде грантов, выделяемых на добровольной основе пожертвований и безвозмездного финансирования.

3.2.3 Рекомендации по информационному обеспечению деятельности бассейнового совета [50]

Принятие адекватных управленческих решений в области водного хозяйства требует всестороннего их обоснования, научного и информационного обеспечения, а также прогноза последствий их реализации. Значительная часть управленческих решений в той или иной степени связана с реализацией проектов, последствия которых, как правило, практически неустранимы. Это резко повышает актуальность вопроса о создании эффективной системы информационной поддержки государственного управления водными ресурсами и деятельности бассейновых советов. К тому же водное законодательство Республики Казахстан основывается на принципах гласности и привлечения общественности к участию в решении задач по использованию и охране водных ресурсов.

Важной функцией бассейнового совета является обеспечение участия непосредственных водопользователей и общественности в выработке и принятии управленческих решений по вопросам использования и охраны водных ресурсов бассейна, а следовательно, обеспечение открытости процесса управления водными ресурсами. Таким образом, деятельность бассейновых советов должна сопровождаться регулярной информационной и образовательной поддержкой с целью улучшения системы связи и обмена информацией между всеми заинтересованными лицами и организациями.

Основными формами распространения информации и обмена ею для бассейнового совета, кроме общедоступных средств общения (телефон, факс или электронная почта), могут быть: работа со средствами массовой информации; проведение общественных слушаний; сбор и обмен научно-технической информацией; издание информационных материалов, разработка образовательных и воспитательных плакатов; организация встреч с населением; распространение информации о деятельности организации через веб-сайт.

Работа со СМИ

Для улучшения открытости процесса принятия решений, а также для осведомления широких масс общественности об актуальных водных вопросах необходима активная работа со средствами массовой информации. Данная работа может заключаться в разработке пресс-релизов, приглашении представителей СМИ на заседания совета, распространении результатов заседаний в виде резолюций или рекомендаций, организации пресс-конференций. Важно, что чем полнее и аккуратнее будет выдаваться информация, тем точнее она будет освещаться в средствах массовой информации.

Опыт функционирующих бассейновых советов в других странах показал, что именно активная работа со СМИ позволила донести основные принципы интегрированного управления водными ресурсами до широкой общественности. Это обеспечило открытость и легитимность деятельности советов.

Общественные слушания

В целом общественные слушания проводятся с целью придания возникшей проблеме широкого общественного резонанса для сбора замечаний и мнений всех заинтересованных сторон. Подобные обсуждения придают процессу принятия решений больше открытости и доверия.

Сбор и обмен научно-технической информацией и другими научными материалами

Налаживание обмена научно-технической информацией является важнейшей функцией бассейнового совета, так как наиболее серьезным препятствием для эффективного и устойчивого водохозяйственного управления в Казахстане являются слабые процессы обмена информацией между основными управляющими организациями. Очень часто бассейновые водохозяйственные управления не имеют доступа к необходимой информации или имеют ограниченный доступ. Вследствие этого выработка каких-либо рекомендаций, а тем более принятие тех или иных решений невозможна. Бассейновые советы должны стать точкой аккумуляции оперативной и адекватной информации.

Обмен научной информацией с другими казахстанскими и зарубежными общественными и научными учреждениями эффективнее всего может осуществляться посредством сети Интернет.

Интернет

Система управления бассейном включает в себя достаточно большое количество участников различных государственных структур. Бассейновый совет призван стать ключевым «поставщиком» оперативной информации о возникающих проблемах на бассейновом уровне. Немаловажное значение сайта для бассейнового совета состоит в распространении информации

об опыте создания и функционирования бассейновых советов в Казахстане среди подобных организаций в других странах. Интернет также позволит значительно улучшить доступ к информации о состоянии водных ресурсов и принимаемым мерам по их улучшению.

Издание информационных, образовательных и воспитательных материалов

Плакаты могут нести три вида информации: образовательную, стимулирующую и открытую для интерпретации и критики. Целью плакатов может стать просвещение населения об основных принципах интегрированного управления водными ресурсами, например, плакаты, стимулирующие водосбережение. Информационные материалы могут также иметь форму брошюр, буклетов, информационных бюллетеней, а также материалы могут располагаться на счетах для оплаты за воду.

Встречи с водопользователями

Проведение встреч с водопользователями – это один из многих методов распространения и сбора информации. Основной целью таких встреч обычно является оценка нужд и потребностей водопользователей, повышение их информированности, учета мнений, а также вовлечение водопользователей в процесс принятия решений.

Телефон, факс, электронная почта

Взаимодействие и информирование других заинтересованных органов государственного управления может осуществляться привычными средствами, такими как телефон, факс и электронная почта.

Регулярное информационное обеспечение деятельности бассейнового совета требует распределения ответственности за определенный аспект между членами совета. На первоначальном этапе создания бассейнового совета возможна информационная поддержка со стороны международных организаций. К примеру, данное методическое пособие является результатом технической поддержки со стороны ПРООН. Также в качестве поддержки процесса создания бассейновых советов в Казахстане были разработаны и распространены общие информационные материалы о советах, информационный бюллетень о теоретических вопросах создания советов, создан сайт www.voda.kz, который впоследствии станет информационным порталом Комитета по водным ресурсам РК.

Таким образом, бассейновые советы станут неотъемлемой частью целостной информационной системы управления водными ресурсами страны. Во-первых, деятельность бассейновых советов упростит процесс сбора информации на бассейновом уровне. Во-вторых, советы обеспечат непосредственный обмен информацией между основными организациями и лицами, вовлеченными в процесс управления водными ресурсами. И, наконец, советы повысят эффективность принимаемых решений через осуществление качественного анализа проблем и выработки действенных рекомендаций по методам их решения.

3.2.4 Материал по зарубежной практике создания бассейновых советов

Создание бассейновых советов в современной международной практике рассматривается в качестве важной составляющей интегрированного подхода к управлению водными ресурсами на бассейновом уровне. Они обеспечивают необходимую институциональную основу для обеспечения координации усилий органов по управлению водными ресурсами, земельными ресурсами, охране окружающей среды, обеспечению качества питьевой воды, различных категорий водопользователей, общественных организаций, занимающихся вопросами качества водных объектов и т. д.

В странах Европейского Союза значение бассейновых советов особенно возросло с принятием Водной рамочной директивы 2000 года (2000/60 EG), поскольку они играют активную роль в вовлечении широкого круга заинтересованных лиц в разработку, рассмотрение вопросов выполнения и периодическое обновление (раз в 6 лет) планов по управлению бассейном.

По составу бассейновые советы могут отличаться друг от друга. В некоторых случаях они включают только представителей государственных органов, а именно региональных администраций и таких отраслевых ведомств, как министерства охраны окружающей среды и водные агентства. Однако в качестве наилучшей практики признается создание бассейновых советов с участием ассоциаций водопользователей и землепользователей, сельскохозяйственных объединений, рыбохозяйственных и водохозяйственных организаций, торгово-промышленных палат, неправительственных организаций, местных представительных органов.

В качестве конкретного примера рассмотрим Францию. В каждом из 6 гидрографических бассейнов страны имеется свой Бассейновый комитет – это своего рода местный парламент по вопросам водного хозяйства, который разрабатывает основные направления политики в области использования и охраны водных ресурсов данного бассейна.

Российская Федерация [50]

В рамках действующего Водного кодекса РФ бассейновый совет рассматривается в качестве координационного органа, создаваемого в целях реализации бассейнового соглашения о восстановлении и охране водных объектов между Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды, исполнительными органами субъектов Федерации, расположенными в пределах бассейна водного объекта. Сейчас рассматривается вопрос о необходимости уточнения и усиления в рамках Водного кодекса роли и функций бассейновых советов.

На сегодняшний день бассейновые советы в России призваны в первую очередь разрешать конфликты, касающиеся использования и охраны водных ресурсов между регионами и различными отраслями экономики. По составу бассейновые советы отличаются друг от друга. Некоторые из них состоят из представителей только государственных органов, например Кубанский бассейновый совет. В него входят по 2 представителя республик Адыгея, Карачаево-Черкессия, Ставропольского края и Краснодарского края, а также Кубанского бассейнового водохозяйственного управления. В то же время существуют примеры бассейновых советов, созданных с участием представителей водопользователей и общественности, в том числе созданные по инициативе общественности.

3.2.5 Бассейновые соглашения о восстановлении и охране водных объектов

Новая система управления водными ресурсами должна быть гибкой, динамичной, открытой для постоянного совершенствования.

Средством и правовой основой реализации управления должно стать бассейновое соглашение между уполномоченным органом по управлению водными ресурсами, местными органами власти и водопользователями, расположенными в бассейне одной реки или в бассейне одного водного объекта.

Соответствие бассейнового соглашения законодательству Республики Казахстан

Бассейновое соглашение соответствует Конституции Республики Казахстан и Гражданскому кодексу Республики Казахстан, опирается на основные положения Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер и Конвенции ЕЭК ООН о трансграничном воздействии промышленных аварий.

Бассейновое соглашение – государственный акт, реализуемый в соответствии с актами экологического законодательства.

Необходимость бассейнового соглашения

С одной стороны, необходимость бассейнового соглашения обусловлена тем, что воды, наряду с другими компонентами природной среды, представляют собой ресурсную основу социально-экономического развития территорий, и суверенное право распоряжения ими закреплено за территориями.

С другой стороны, водные ресурсы формируются по бассейнам рек, причем каждый бассейн является уникальной геоэкологической системой, границы которой охватывают территории нескольких областей (районов).

Местническое, несогласованное в целом по бассейну использование водных ресурсов может нанести, а в ряде мест уже наносит непоправимый ущерб бассейновой экосистеме, в сохранении и защите которой заинтересовано все население бассейна.

В основу соглашения положены следующие принципы:

- равенство субъектов гражданского законодательства;
- получение взаимной выгоды при использовании водных ресурсов;
- запрет на нанесение ущерба, защита и сохранение водных объектов экосистемы;
- сотрудничество, консультации, обмен информацией;
- юридическая и экономическая ответственность сторон.

Водный кодекс Республики Казахстан

Статья 42. Бассейновые соглашения о восстановлении и охране водных объектов

1. Бассейновые соглашения о восстановлении и охране водных объектов (далее – бассейновые соглашения) заключаются между бассейновыми управлениями, местными исполнительными органами областей (города республиканского значения, столицы) 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.

2. Бассейновые соглашения содержат обязательства сторон по кооперации сил и средств, необходимых для реализации конкретных водоохранных мероприятий, с указанием сроков их исполнения.

3. Подготовка бассейновых соглашений осуществляется на основе водохозяйственных балансов, схем комплексного использования и охраны водных объектов, государственных программ по использованию, восстановлению и охране водных объектов, научных и проектных разработок, прогнозов развития и иных программ.

4. Для реализации целей и задач бассейновых соглашений физические и юридические лица могут создавать фонды на условиях и в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан, средства которых предназначены для осуществления мероприятий по восстановлению и охране водных объектов.

Цель бассейновых соглашений

Цель соглашения состоит в юридически закреплённом добровольном объединении усилий договаривающихся сторон для взаимодействия и координации по восстановлению состояния водных ресурсов бассейна общей реки, их рациональному использованию, гарантирующему надежное обеспечение населения и производственно-хозяйственного комплекса качественной водой.

Бассейновое соглашение заключается в соответствии со статьей 9 Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер и состоит в юридическом закреплении добровольного объединения усилий договаривающихся Сторон для взаимодействия

и координации действий по восстановлению и охране водных объектов с целью достижения баланса между потребностями экономического развития и возможностью воспроизводства экологически полноценных водных ресурсов при неоспоримом приоритете обеспечения базовых потребностей человека.

Характер и участники бассейнового соглашения

Бассейновое соглашение может носить международный характер (в нем участвует две и более страны) и внутренний характер (в качестве субъектов выступают представители различных структур административных единиц одной страны).

Международное бассейновое соглашение заключается между органами исполнительной власти сопредельных государств (административно-территориальных единиц) и заинтересованных сторон в лице специально уполномоченных органов управления использованием и охраной водного фонда. В случае, когда государства являются участниками Конвенции-92 или любых других подобных региональных межгосударственных соглашений, в бассейновом соглашении может участвовать исполнительный орган этого регионального соглашения.

Внутреннее бассейновое соглашение заключается между органами исполнительной власти административно-территориальных единиц с привлечением заинтересованных юридических и физических лиц.

Юридический статус бассейнового соглашения

Бассейновое соглашение является межгосударственным (внутригосударственным) нормативно-правовым документом, содержащим взаимные обязательства Сторон в сфере водоохранной и водохозяйственной деятельности. Соглашение между Сторонами заключается на условиях добровольности и равноправия. Необходимым условием подписания соглашения является взаимовыгодное сотрудничество Сторон.

Задача бассейнового соглашения

Задачей бассейнового соглашения является закрепление положений, имеющих регулирующий характер в сфере водоохранной и водохозяйственной деятельности. Соглашение призвано стать системообразующей основой в общем пакете нормативно-правовых документов, обеспечивающих реализацию водоохранной и водохозяйственной деятельности в бассейне реки.

Инициаторы заключения бассейнового соглашения

Инициатива заключения бассейнового соглашения может исходить от одного или нескольких договаривающихся сторон, исполнительного органа регионального соглашения, представителей общественных организаций и ассоциаций водопользователей. КВР берет на себя обязательства по организации первого совещания сторон.

Порядок подготовки проекта бассейнового соглашения

На первом совещании уполномоченные представители договаривающихся сторон определяют цели и задачи бассейнового соглашения, обозначают основные направления деятельности, утверждают состав рабочей группы по подготовке проекта бассейнового соглашения, разработке обосновывающих и сопровождающих материалов.

Обосновывающие документы

Подготовка бассейнового соглашения включает разработку обосновывающих и сопровождающих материалов. Подход к составу этих документов, объему информации, порядку

включения в соглашение различен и зависит от особенностей бассейна и характера соглашения (двухстороннее, многостороннее).

В обосновывающие документы в общем случае включается информация о текущем и определяемом конечной целью соглашения состоянии водного объекта, о вододелении в граничных створах, о режиме работы водохранилищ, об основных водопользователях и действующих правилах нормирования их деятельности и т. п. – в зависимости от типа и характера соглашения.

Сопровождающая документация

Документация, называемая «сопровождающей», предназначена для обеспечения квалифицированной работы бассейнового совета. Состав этих документов в значительной мере зависит от состава, профессиональной подготовки членов совета, целей соглашения, изученности водного бассейна.

В процессе реализации этапов соглашения может осуществляться корректировка обосновывающих и сопровождающих документов в соответствии с изменениями нормативно-правовой базы и водохозяйственной обстановки бассейна.

Формы бассейнового соглашения

Бассейновые соглашения могут иметь форму общебассейнового – между всеми субъектами, расположенными в бассейне, а также двух- и многосторонних соглашений по конкретным проблемам водохозяйственной деятельности.

Стороны вольны в выборе конкретного вида соглашения, которым они хотели бы регулировать свои отношения. Стороны свободны в определении условий соглашения в той мере, в которой они не противоречат иным (например, региональным) действующим соглашениям, не способствуют ухудшению состояния водных объектов и водообеспечения населения, не ущемляют интересов сторон, не участвующих в соглашении.

При заключении бассейновых соглашений следует руководствоваться принципами, изложенными в п. 5 статьи 2 Конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер и в статьях 5 и 6 Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков.

Наличие многостороннего бассейнового соглашения не исключает заключения не противоречащих ему дополнительных двусторонних соглашений, направленных на решение конкретных задач в определенный период времени.

Порядок заключения бассейнового соглашения

Заключение бассейнового соглашения проводится после предварительного рассмотрения и согласования проекта соглашения договаривающимися Сторонами.

Бассейновое соглашение подписывают уполномоченные представители участников. При наличии соглашения (конвенции и пр.) более высокого уровня (например, Конвенция по трансграничным водам) целесообразно привлечь к подписанию бассейнового соглашения представителя исполнительного органа последнего.

Срок действия бассейнового соглашения определяется Сторонами в зависимости от периода достижения целей соглашения. Возможны бессрочные соглашения с обновляемыми на регулярной основе (например, один раз в пять лет) приложениями, конкретизирующими цели и действия договаривающихся сторон на следующий период.

Соглашение должно быть ратифицировано органами представительной власти договаривающихся сторон (там, где применимо). Соглашение вступает в полную силу после подписания и ратификации всеми договаривающимися Сторонами.

Общий состав обосновывающих и сопровождающих бассейновое соглашение документов

Документация, отражающая организационно-экономический механизм реализации соглашения:

- Положение о бассейновом совете и исполнительном органе бассейнового соглашения (там, где применимо);
- Порядок организации и финансирования совместных работ;
- Порядок регулярного контроля состояния водного объекта и обмена информацией, а также аварийного оповещения;
- Соглашение о поведении при аварийной ситуации;
- Положение о взаимопроверках участников бассейнового соглашения;
- Положение об экономической ответственности сторон за невыполнение условий соглашения (если применимо);
- Порядок решения спорных вопросов;
- Общие принципы информирования и вовлечения общественности и водопользователей в процесс подготовки и принятия решений.

Методическая документация, обеспечивающая единство подходов к решению поставленных задач:

- Методика разработки и определения очередности реализации целевой бассейновой программы;
- Методика расчета не нарушаемого (экологического) расхода в граничном створе;
- Методика оценки состояния водного объекта и определения долгосрочных и краткосрочных целевых показателей;
- Методика определения и компенсации ущерба при переносе загрязнений на нижерасположенные участки.

Документация, отражающая текущее состояние водоисточников, водопользования, водоохраных мероприятий и сети мониторинга в бассейне, а также цели и требования к ним, обусловленные бассейновым соглашением:

- Оценка водохозяйственной обстановки в бассейне реки. Экологические проблемы речного бассейна;
- Карта-схема бассейна реки с нанесением постов контроля и граничных створов, а также результатов эколого-водохозяйственного районирования;
- Список граничных и расчетных створов по бассейну;
- Паспорт граничного створа совместного контроля за состоянием водных ресурсов;
- Распределение водных ресурсов бассейна реки в граничных створах;
- Соглашение о ненарушаемом (экологическом) расходе в граничном створе;
- Соглашение о водохозяйственных балансах в граничных створах;
- Соглашение о режиме эксплуатации бассейновых водохранилищ;
- Соглашение о безаварийном пропуске паводка;
- Соглашение по распределению транзитного стока при его дефиците;
- Карта взаимосвязи поверхностных и подземных вод, данные по отбору подземных вод, наносящему ущерб поверхностному стоку;
- Перечень критериев и долгосрочных целевых показателей состояния водного объекта;
- Целевая бассейновая программа рационального использования, восстановления и охраны водных ресурсов;
- План нормативно-правовых, организационных и инженерно-технических водоохраных и водохозяйственных мероприятий.

Реализация бассейнового соглашения

Бассейновый совет действует как координирующий орган соглашения: не реже одного раза в год утверждает бюджет (там, где применимо), планы и отчеты о проведенных работах, а также изменения в сопутствующих бассейновому соглашению документах, если необходимость в таковых возникает.

Для организации текущей деятельности по соглашению (подготовка обосновывающих и сопроводительных материалов, организация работ, осуществление контроля и пр.) целесообразно создать исполнительный орган соглашения – бассейновое агентство (этот термин получил распространение в мировой практике). Возможно возложение данных функций на соответствующие БВУ. Состав, бюджет (там, где применимо), планы работ и отчеты бассейнового агентства утверждаются бассейновым советом.

В соответствии с добровольно взятыми на себя обязательствами государства-участники реализуют предусмотренные соглашением мероприятия. Реализацию части своих полномочий и обязанностей стороны соглашения могут по согласованию с бассейновым советом передать бассейновому агентству (с соответствующим финансированием).

Финансирование мероприятий по реализации соглашения осуществляется в любой согласованной сторонами форме.

Бассейновое агентство по согласованию с бассейновым советом вправе привлекать дополнительные финансовые ресурсы для реализации плана мероприятий по реализации соглашения.

Если такое определено соглашением, то сторона, причинившая ущерб другому участнику соглашения вследствие нарушений его условий, выплачивает компенсацию в размере и формах, определенных соглашением.

К разработке планов реализации бассейнового соглашения целесообразно привлекать представителей местных органов самоуправления, неправительственных организаций и предприятий водопользователей. Бассейновое соглашение, планируемые и осуществляемые общепобасейновые мероприятия должны получать своевременную огласку, доводиться до сведения общественности. Население, проживающее в бассейне реки, должно осознать, что от успешного выполнения целей бассейнового соглашения зависит благополучие и здоровье каждой семьи.

Успешной реализации целей соглашения способствует внедрение на территории бассейна единой информационной системы бассейна, включающей соответствующие базы данных и математические модели, для обеспечения планирования, оперативного контроля и поддержки управленческих решений.

В бассейновом соглашении, кроме прочего, следует предусмотреть процедуру рассмотрения спорных вопросов.

Структура Бассейнового соглашения (примерная)

Преамбула

Статья 1. Цели соглашения

Статья 2. Зона действия бассейнового соглашения

Статья 3. Предмет соглашения

Статья 4. Обязательства Сторон

Статья 5. Основные направления сотрудничества

Статья 6. Координационный орган бассейнового соглашения

- Статья 7. Экономический механизм реализации бассейнового соглашения*
Статья 8. Организационный механизм реализации бассейнового соглашения
Статья 9. Порядок разрешения спорных вопросов
Статья 10. Проверка выполнения соглашения
Статья 11. Срок действия соглашения и порядок выхода из соглашения
Статья 12. Присоединение к соглашению
Статья 13. Вступление соглашения в силу

3.2.6 Казахстан: заключено первое в истории Казахстана бассейновое соглашение

20 сентября 2006 года Акиматами Карагандинской области и города Темиртау, РГП «Карагандаводхоз», АО «МитталСтил Темиртау» и Нура-Сарысуским бассейновым водохозяйственным управлением КВР МСХ заключено первое в истории Казахстана бассейновое соглашение, сообщает Пресс-служба CARNet.

Зоной действия данного соглашения является акватория Самаркандского водохранилища и территория водоохранных зон и полос, примыкающая к ней.

Подписанное соглашение является внутригосударственным документом, содержащим взаимные обязательства сторон в сфере водоохранной и водохозяйственной деятельности. Соглашение, заключенное на основании ст. 42 Водного кодекса РК, закрепило добровольное объединение усилий договаривающихся сторон для взаимодействия и координации действий по восстановлению и охране водных объектов с целью достижения баланса между потребностями экономического развития и возможностью воспроизводства экологически полноценных водных ресурсов при неоспоримом приоритете обеспечения базовых потребностей человека.

Соглашение призвано стать системообразующей основой в общем пакете нормативно-правовых документов, обеспечивающих реализацию водоохранной и водохозяйственной деятельности конкретного водного объекта.

Предметом первого бассейнового соглашения является: предотвращение загрязнения водных объектов; предотвращение и возмещение вреда, нанесенного вследствие экологических эксцессов на водных объектах; совместная разработка целевых программ и мероприятий; создание и обеспечение функционирования системы мониторинга водных объектов (Источник: Пресс-служба CARNet).

3.2.7 Закон Республики Казахстан от 31 октября 2015 года № 379-V «О государственно-частном партнерстве»

Настоящий Закон определяет правовые условия государственно-частного партнерства, его способы осуществления и регулирует общественные отношения, возникающие в процессе подготовки и реализации проекта государственно-частного партнерства, заключения, исполнения и прекращения договора государственно-частного партнерства.

К исключительным признакам государственно-частного партнерства относятся:

- 1) построение отношений государственного партнера и частного партнера путем заключения договора государственно-частного партнерства;
- 2) среднесрочный или долгосрочный срок реализации проекта государственно-частного партнерства (от трех до тридцати лет в зависимости от особенностей проекта государственно-частного партнерства);
- 3) совместное участие государственного партнера и частного партнера в реализации проекта государственно-частного партнерства;
- 4) объединение ресурсов государственного партнера и частного партнера для реализации проекта государственно-частного партнерства.

Статья 6. Сферы применения государственно-частного партнерства

Государственно-частное партнерство осуществляется во всех отраслях (сферах) экономики. При этом не могут быть переданы для реализации государственно-частного партнерства объекты, перечень которых определяется Президентом Республики Казахстан.

3.2.8 Указ Президента Республики Казахстан от 14 января 2016 года № 172 «О перечне объектов, не подлежащих передаче для реализации государственно-частного партнерства»

Согласно Указу, в перечень объектов, не подлежащих передаче для реализации государственно-частного партнерства, входят:

1. Земля, воды (за исключением передачи права землепользования в целях реализации договора государственно-частного партнерства), растительный и животный мир.
2. Особо охраняемые природные территории.
3. Имущество и организации специальных государственных органов, необходимые для обеспечения национальной безопасности Республики Казахстан.
4. Военное имущество, закрепленное на праве оперативного управления за государственными учреждениями Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований.
5. Магистральная железнодорожная сеть, судоходные водные пути, маяки, устройства и навигационные знаки, регулирующие и гарантирующие безопасность судоходства, морские терминалы.

Список литературы

1. Глобальное водное партнерство, Внедрение эффективного управления водными ресурсами, mimeограф. - Бюллетень, апрель 2002 г.
2. Роджерс П., Холл А.В., Эффективное управление водными ресурсами, GWP TЕС Справочные документы № 7 // <http://www.gwpforum.org/servlet/PSP?iNodeID=215&itemId=197> (был доступен 13 июня 2017 года)
3. Ваутерс П.К., Виноградов С., Магсиг Б.О., «Безопасное водоснабжение, водная солидарность и международное законодательство: A River Runs through it...». - Ежегодное издание по международному экологическому праву, 2009г., 97-134с.
4. Глобальное водное партнерство, На пути к безопасному водоснабжению: Программа действий. – 2000г., 12с.
5. ПРООН, Управление в интересах устойчивого человеческого развития. – 1997г. // http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/258/hdr_1997_en_complete_nostats.pdf (был доступен 13 июня 2017 года)
6. Всемирный банк. Управление и развитие. - Всемирный банк, 1992г. В отношении международной политики развития Всемирный банк часто упоминается как введший в обращение термин «надлежащее управление» (Всемирный банк, Африка к югу от Сахары: от кризиса к устойчивому росту (1989)
7. Азиатский банк развития, Программный документ: Управление – Рациональное управление развитием. – 1995г. // <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/32027/govpolicy.pdf> (был доступен 13 июня 2017 года)
8. Комментарий к статье 1 Берлинских правил по водным ресурсам Ассоциации международного права. - ILA Berlin Rules, 2004 г. // <http://www.ila-hq.org/en/committees/index.cfm/cid/32> (был доступен 13 июня 2017 года)
9. Маккэффри С.К «Эволюция Закона о международных водотоках». - Австрийский журнал международного публичного права, 2002 г., 87-111 с.
См. также Браун Вайс Э. Эволюция международного водного права. – Мартинус Ниджофф 2009 г. См. также Деллапенна Дж. В. и Гупта Дж., Эволюция закона и политика водопользования. – Спрингер, 2009г.
10. Джордано М.А. и Вольф А.Т. Мировые соглашения о международных пресноводных ресурсах: исторические события и будущие возможности. - ЮНЕП, Университет штата Орегон и Продовольственная и сельскохозяйственная организация (ФАО), Атлас международных соглашений о пресных водах. – ЮНЕП, 2002г., 6 с.
11. Динар А. с соавт. Мосты над водой: понимание трансграничного водного конфликта, переговоры и сотрудничество. - Издательство WorldScientificPublishing, 2007г., 58-60с.
12. ЮНЕП, Университет штата Орегон и Продовольственная и сельскохозяйственная организация (ФАО), Атлас международных соглашений о пресных водах. – ЮНЕП, 2002г. См. также Бурки С. и Меклем К. Грунтовые воды в международном праве. – ФАО, 2005г.
13. Динар А. с соавт. Мосты над водой: понимание трансграничного водного конфликта, переговоры и сотрудничество. - Издательство World Scientific Publishing, 2007 г., 61-63 с.
14. Богданович С. Международное право по водным ресурсам. - Берлинские правила по водным ресурсам (2001). – Kluwer Law International, 2001 г., 99-146 с.; http://www.cawater-info.net/library/eng/1/berlin_rules.pdf (был доступен 13 июня 2017 года)
15. ООН-Водные ресурсы, Трансграничные воды: совместное использование выгод, разделение ответственности // http://www.unwater.org/downloads/UNW_TRANSBOUNDARY.pdf(был доступен 13 июня 2017 года)
16. Завахри Н.А. и Маклафлин С. Раздробленность управления международными реками: переговоры о заключении двусторонних и многосторонних договоров. – 2011г., Международные кварталные исследования, 835-858с.
17. Организация Объединенных Наций, Повестка дня 21 век – Программа действий Организации Объединенных Наций из Рио, пункты 18.1-18.90 // http://www.un.org/esa/dsd/agenda21/res_agenda21_18.shtml (был доступен 13 июня 2017 года)

18. Конвенция об охране и использовании трансграничных водотоков и международных озер, 17 марта 1992 г. (вступила в силу 6 октября 1996 г.), (1992) 31 Международно-правовые материалы 1312; Директива 2000/60/ЕС Европейского парламента и Совета ЕС от 23 октября 2000 г., устанавливающая рамки для действий Сообщества в области водной политики.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0060:EN:NOT> (был доступен 13 июня 2017 года)
19. Сообщество по вопросам развития юга Африки, пересмотренный Протокол о совместно используемых международных водотоках, 7 августа 2000 г. (вступил в силу 22 сентября 2003 г.), (2004) 40 Международно-правовые материалы 321.
20. <https://www.unece.org/env/water/text/text.html> (был доступен 13 июня 2017 года)
21. <http://legal.un.org/avl/ha/clnuiw/clnuiw.html> (был доступен 13 июня 2017 года)
22. Меклем К. Управление грунтовыми водами: глобальная программа действий для стран, Тематическая работа 6: Судебно-правовая система ФАО, ГЭФ, Международная ассоциация гидрогеологов (IAH), Международная гидрологическая программа - ЮНЕСКО (UNESCO-IHP), Всемирный банк, 2012г.
http://www.zaragoza.es/ciudad/medioambiente/onu/en/detallePer_Onu?id=586 (был доступен 13 июня 2017 года)
23. Резолюция Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций 63/124 от 11 декабря 2008 года, Приложение.
24. Меклем К., Прошлое, настоящее и будущее международного права пользования трансграничными водоносными горизонтами. - Юридическое обозрение международного сообщества, 2011г.
25. UN Watercourses Convention.
См. также Tripartite Interim Agreement between the Republic of Mozambique, the Republic of South Africa and the Kingdom of Swaziland for Cooperation on the Protection and Sustainable Utilization of the Water Resources of the Incomati and Maputo Watercourses, 29. - August 2002, Ecolex, <http://ecolex.org> (был доступен 13 июня 2017 года)
26. Примеры соглашений, в которых принят бассейновый подход: Convention on the Protection of the Rhine, 22 January 1998 1404 U.N.T.S. 59 (entered into force 12 April 1999); Framework Agreement on the Sava River Basin, 3 December 2002 (entered into force 29 December 2004), <http://faolex.fao.org> (был доступен 13 июня 2017 года)
27. Ваутерс П. и Зиганшина Д. Выход из мирового кризиса водоснабжения: Применение международного законодательства как основы для мирного управления мировыми трансграничными водами совместного пользования - Представление парадигмы Н2О (Н2О Paradigm) К. Графтон и К. Хасси, (ред.). Управление и планирование использования водных ресурсов: Проблемы и решения. - Издательство Кембриджского университета, 2011г., 182 с.
28. Виноградов С., Ваутерс П. и Джонс П. Переход от потенциального конфликта к потенциальному сотрудничеству: Роль международного водного законодательства. – ЮНЕСКО, 2003 г.
29. Танци А., Аркари М., Конвенция Организации Объединенных Наций по праву использования международных водотоков: Рамочный документ для совместного использования. – Kluwer Law International, 2001 г., 49 с.
30. Маккэффри С.К. Закон о международных водотока. - 2-е изд., Издательство Оксфордского университета, 2007г., 497 с.
31. ЕЭК ООН, Рекомендации по оплате услуг экосистем в комплексном управлении водными ресурсами. - ЕЭК ООН, 2007 г., 2.
32. Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер, 17 марта 1992 года (вступила в силу 6 октября 1996 года), переиздана в 31 ИЛМ 1312 (1992).
33. Статья 1, Конвенция о защите Рейна, 22 января 1998 года (вступила в силу 12 апреля 1999 г.).
34. Срэйвер Н. Суверенитет над природными ресурсами - Уравновешивание прав и обязанностей. - Издательство Кембриджского университета, 1997 г., 258-305 с.
35. Маккэффри С.К., Невилл К. Политика совместного использования водных ресурсов: Международное право, суверенитет и трансграничные реки и водоносные горизонты. - Кай Вегерих и Йерун Варнер (ред.), Политика водопользования – Исследование. – Routledge, 2010 г.,

19с.

36. Консультативное заключение о законности применения или угрозы применения ядерного оружия 1996 МКЮ 226.
37. Маккэффри С.К. Второй доклад о праве несудоходных видов использования международных водотоков. – 2-е издание, ежегодное издание Комиссии по международному праву, 1992 г., 105-109 с.
38. Нардини А., Гольтара А. и Шартье Б., «Водные конфликты: Неминуемая проблема от трансграничного до местного масштаба», Мейр П. и др. (ред.), Комплексное управление водными ресурсами: практический опыт и изучение проблемы. - Springer, 2008 г., 97 с.
39. Franck T.M. Fairness in International Law and Institutions. - Oxford University Press, 1995 г., at 9.
40. Вюртемберг и Пруссия против Бадена (дело о Дунае) Ann. Dig. 128 (1927-28).
41. Проекты статей по праву несудоходных видов использования международных водотоков, (1994) Ежегодное издание Комиссии по международному праву (том II, часть II), с. 118.
42. Макинтайр О. Охрана окружающей среды международных водотоков по международному праву. Макинтайр отмечает, что принцип, вероятно, отражает обычное международное право, учитывая его «широкое применение... в последних экологических соглашениях, декларациях и резолюциях, а также его упоминание в декларациях Рио и соглашениях UNCED», 272. - Ashgate 2007 г., 265-283с.
43. Берлинские рекомендации: Полученные уроки, вызовы и проблемы для будущего", принятые Международным круглым столом: Трансграничное управление водными ресурсами - опыт международных речных и озерных комиссий. - Берлин, 1998 г.
http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/petersberg_berlin_recommendations1998.pdf
(был доступен 13 июня 2017 года)
44. Комиссии по речным бассейнам и другие институты для трансграничного сотрудничества по водным ресурсам. Потенциал для сотрудничества по водным ресурсам в государствах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. - Экономическая комиссия ООН по Европе. - Нью-Йорк и Женева, 2009 г., 1 с.
45. Совершенствование организационной структуры и договорно-правовой базы МФСА: анализ и предложения. Дискуссионный документ. – Международный фонд спасения Арала, ЕЭК ООН, Алматы, 2010 г.
46. Положение о Международном фонде спасения Арала. - г. Ашхабад, 1999 г.
47. Генеральная схема комплексного использования и охраны водных ресурсов Республики Казахстан. Утверждена Постановлением Правительства Республики Казахстан от 8 апреля 2016 года, № 200.
48. Совместное заявление Глав государств Центральной Азии учредителей МФСА. - Алматы, апрель 2009 г.
49. Послание Президента Республики Казахстан лидера нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050» – новый политический курс состоявшегося государства».
50. Водный кодекс Республики Казахстан, 2003.
51. Приказ Комитет по водным ресурсам МСХ РК № 320 от 26 декабря 2005 год об утверждении «Методическое пособие по созданию Бассейновых советов».
52. Конституция Республики Казахстан.

