

Г. Б. Куспанова,
магистр политических наук,
докторант PhD Евразийского национального
университета им. Л.Н. Гумилева

Институционально-правовые основы управления водными ресурсами в Центральной Азии

Сегодня в Центральной Азии, кроме экономических и политических вопросов, остро стоят проблемы использования водных ресурсов между странами. Водные ресурсы являются одним из стратегических факторов благополучия для всех стран Центрально-Азиатского региона. Взаимовыгодное межгосударственное сотрудничество в этой сфере является необходимым условием социально-экономического развития стран, углубления интеграции на региональном уровне и установления равноправного партнерства.

Необходимость интеграции в управлении водными ресурсами была полностью осознана еще до обретения независимости республиками Центральной Азии. В советский период в регионе сложилась система высокой водной и энергетической взаимозависимости, которая была географически и исторически обусловлена условиями формирования и использования трансграничных рек, структурой единой экономики. Министерством мелиорации и водного хозяйства СССР осуществлялась централизованная система водodelения на основе консультаций с правительствами пяти республик. Крупномасштабное освоение новых орошаемых земель в Центральной Азии в период 60–90-х годов прошлого столетия потребовало резкого увеличения забора воды из водных источников на ирригационные нужды. Сельское хозяйство и сегодня остается доминирующей отраслью в экономике государств Центрально-Азиатского региона. В структуре водопотребления на орошаемое земледелие сейчас приходится более 90% суммарного водозабора. Высокий рост водопотребления также обусловлен высокими темпами прироста населения.

Население Центральной Азии за последние 60 лет выросло в 3,4 раза. Наиболее высокие темпы роста населения наблюдаются в Таджикистане, где население увеличилось в 4,4 раза. Интенсивный рост населения в 3,9 раза сделал Узбекистан самой густонаселенной страной региона. В 1979 году в нем проживало столько людей, сколько во всей Центральной Азии в 1939 году. Лишь немногим уступает Узбекистану Туркмения, где за последние 60 лет произошло увеличение населения в 3,8 раза. В 3,4 раза за этот же период увеличилось население Кыргызстана. Рост населения Казахстана в 2,5 раза выглядит на этом фоне весьма умеренным. Таким образом, мы видим неравномерную плотность населения в данном регионе, что оказывает непосредственное влияние на использование водных ресурсов региона.

Основными запасами воды в Центрально-Азиатском регионе владеют Таджикистан и Кыргызстан. На территории этих верхних государств формируются стоки основных рек региона – Амударьи и Сырдарьи. Так, 83% стока Амударьи формируется в Таджикистане и Афганистане, а 81% стока Сырдарьи – в Кыргызстане (2).

Во времена советской власти высокая управляемость водными ресурсами была достигнута политикой лимитированного вододеления, где приоритет по объемам водопотребления имели республики, производившие высокодоходную сельскохозяйственную продукцию – хлопок и рис. В результате такого подхода Кыргызстан мог использовать лишь 25% водных ресурсов. В Казахстане на орошение сельскохозяйственных земель расходуется 75% воды, а в Узбекистане – 90%.

Геополитические изменения и трансформация экономики региона нарушили прежнюю, достаточно устойчивую схему водопользования и функционирования энергетической системы. Перед государствами региона возникла реальная угроза национальной продовольственной и энергетической безопасности. Очевидно, что завершение строительства, начатого еще в 1980-х годах, крупных гидроэнергетических объектов (Камбаратинские ГЭС в Кыргызстане, Сангтудинская и Рогунская ГЭС в Таджикистане) может существенно изменить сложившийся ранее режим рек Сырдарьи и Амударьи, если заранее не будут зафиксированы определенные межгосударственные договоренности. Одним из основных противоречий между государствами верхнего и нижнего течения рек является различный подход к освоению гидроэнергетического потенциала в верховьях рек, что создает определенные препятствия для привлечения инвестиций в освоение гидроэнергетического потенциала региона. В связи с этим необходимо достичь соглашения со всеми государствами бассейна рек о взаимоприемлемом режиме водопользования с учетом ожидаемого строительства и эксплуатации новых водно-энергетических объектов.

Важнейшей задачей для экономики региона в целом является обеспечение интегрированного или комплексного подхода к использованию имеющегося водно-энергетического потенциала. Оптимальное использование его с учетом интересов каждой страны региона может быть достигнуто на основе межгосударственного сотрудничества. Активная заинтересованность в достижении более высокого уровня взаимопонимания и согласия, стремление к развитию равноправного и взаимовыгодного партнерства государств являются фундаментальными условиями разрешения водной проблемы в регионе.

Важное значение для совместного использования международных водотоков имеет сотрудничество государств на двух- и многосторонней основе, взаимное доверие сторон. Институциональные возможности для осуществления достигнутых соглашений создает образование организаций речных бассейнов на межгосударственном уровне, способствующих бесконфликтному разрешению спорных ситуаций и укреплению потенциала национальных органов управления водными ресурсами. Признавая необходимость создания правовой основы сотрудничества по вододелению на постсоветском пространстве вместо централизованного управления времен Советского Союза, министры водного хозяйства Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Туркменистана и Узбекистана совместно заявили 12 октября 1991 г., что прежние принципы вододеления останутся в силе.

Вследствие этого, на основе принципа равных прав и обязательств по рациональному водопользованию, принятых в 1992 году, был подписан ряд соглашений, документов

и решений, которые регулируют сотрудничество в сфере совместного управления, охраны и использования водных ресурсов.

Первый международный документ в этой сфере был подписан 18 февраля 1992 г. в г. Алматы. Тогда было заключено Межгосударственное соглашение между Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой, Республикой Узбекистан, Республикой Таджикистан и Туркменистаном «О сотрудничестве в сфере совместного управления использованием и охраной водных ресурсов межгосударственных источников» (15).

В нем руководители водных ведомств всех стран Центральной Азии на территории бывшего СССР подтвердили создание МКВК – Межгосударственной координационной водохозяйственной комиссии, ответственной за определение и утверждение годовых лимитов воды для каждого государства и утверждение графиков эксплуатации водохранилищ. После выработки общего подхода к ограничению водопотребления в бассейнах Амударьи и Сырдарьи МКВК инициировала разработку общей стратегии управления трансграничными водными ресурсами. Соглашение, по которому была создана МКВК, включает Решение о межгосударственном сотрудничестве, которое по ряду вопросов превосходит достигнутое в других международных бассейнах. Однако решение о создании МКВК не обеспечило основу для комплексного решения странами водохозяйственных проблем и не разрешило всех существующих проблем и противоречий. Например, вопросы качества воды МКВК не решаются. Более того, в Решении не рассматриваются обязанности стран бассейна относительно планируемого в одностороннем порядке использования водных ресурсов и мер, которые могут затронуть интересы других государств бассейна. В Решении не определены обязательства стран в случае наводнений, засух и других чрезвычайных ситуаций и не рассматривается порядок обмена данными. Ответственность за разрешение споров по водodelению между членами Решения возлагалась на министров водного хозяйства, причем случай недостижения согласия между министрами в Решении не рассматривался. Таким образом, Решение было лишь временной мерой.

Признавая необходимость дальнейшей работы по решению проблем, связанных с водными ресурсами в масштабе бассейна, центральноазиатские государства искали дальнейшие пути межгосударственного сотрудничества. Соглашение от 26 марта 1993 года подтвердило совместное решение развивать сотрудничество в сфере управления водными ресурсами бассейна. Данное Соглашение создало региональные организации, ответственные за комплексное управление водными ресурсами: Межгосударственный совет бассейна Аральского моря (МГСА), орган высшего уровня, ответственный за рекомендацию мер для пяти государств от имени бассейна в целом; Исполнительный комитет МГСА (ИК МГСА), секретариат МГСА; Международный фонд спасения Арала (МФСА), орган высшего уровня, ответственный за финансирование деятельности МГСА. Последним решением МКВК была отнесена под ответственность МГСА; однако в связи с тем, что решения МКВК имели юридическую силу, а решения МГСА – нет, отношения между ними не были определены точно и четко.

11 января 1994 г. в г. Нукусе (Узбекистан) главы государств Центральной Азии утвердили Программу конкретных действий по рациональному использованию и охране водных ресурсов, улучшению экологической и социально-экономической обстановки в бассейне Аральского моря. Первостепенными задачами были определены выработка общей стратегии водodelения, рационального водопользования и охраны

водных ресурсов и на ее основе подготовка проектов межгосударственных правовых нормативных актов.

30 апреля 1994 г. в г. Алматы главы Казахстана, Кыргызстана, Узбекистана (позже присоединился и Таджикистан) подписали Договор о создании единого экономического пространства, создали Межгосударственный совет и его рабочий орган – Исполком (17). В рамках этого Договора 19 июля 1994 г. было подписано Соглашение, согласно которому был создан еще один орган – Межгосударственная комиссия социально-экономического развития и научного, технического и экологического сотрудничества, название которой позднее было изменено на Комиссию устойчивого развития (КУР); данный орган функционировал в рамках МГСА, определяя предложения для МГСА по вопросам защиты окружающей среды и социально-экономического развития в бассейне.

20 сентября 1995 г. в г. Нукусе главы государств Центральной Азии подписали Нукусскую декларацию, в которой провозгласили обязательства по региональному сотрудничеству в целях преодоления последствий экономического кризиса в бассейне Аральского моря на основе принципов устойчивого развития. Была признана необходимость выработки экономических методов использования водных ресурсов, соблюдения ранее подписанных и действующих соглашений, договоров и других нормативных актов, регулирующих взаимоотношения центральноазиатских государств в сфере водопользования в бассейне Арала (10).

С целью преодоления межгосударственных противоречий и компенсаций затрат на содержание и эксплуатацию гидротехнических сооружений с 1995 г. стали заключаться соглашения по использованию водно-энергетических ресурсов. В них были зафиксированы объемы вегетационных пропусков из Токтогульского водохранилища для обеспечения потребностей орошаемого земледелия и определены компенсационные поставки энергоресурсов из Узбекистана и Казахстана в Республику Кыргызстан.

6 мая 1996 г. в г. Бишкеке в совместном Заявлении глав государств Центральной Азии (Казахстана, Кыргызстана, Узбекистана) была признана необходимость ускорения разработки новой стратегии вододелия и экономических методов управления в области использования водных и энергетических ресурсов. Распределение водных ресурсов трансграничной реки Сырдарьи осуществлялось в соответствии с графиком подачи воды, который устанавливается ежегодно на заседаниях Межгосударственной координационной водохозяйственной комиссии (МКВК) и зависит от условий выполнения ежегодных соглашений по использованию водно-энергетических ресурсов Нарын-Сырдарьинского каскада водохранилищ, принятых в соответствии с рамочным Соглашением между правительствами Республики Казахстан, Кыргызской Республики и Республики Узбекистан от 17 мая 1998 г.

В Договоре от 10 января 1997 г. указывается, что приоритетное значение придается обеспечению экологической безопасности в соответствии с двусторонними и многосторонними договорами в этой области, разработке и осуществлению совместных специальных природоохранных программ и проектов (8).

В Алматинской декларации от 28 февраля 1997 г. главами государств Центральной Азии отмечается, что экологическая безопасность является одним из стратегических компонентов национальной безопасности и важнейшим аспектом защиты интересов, тем самым признается глобальный характер проблем бассейна Аральского моря (1).

На саммите глав государств Казахстана, Кыргызстана и Узбекистана 24 июля 1997 г. были рассмотрены меры по дальнейшему углублению экономической интеграции государств-участников Договора о создании единого экономического пространства и было решено создать международные консорциумы по энергетике, водным ресурсам, продовольствию, коммуникациям.

17 марта 1998 г. было подписано четырехстороннее Соглашение об использовании водно-энергетических ресурсов бассейна реки Сырдарья, определены принципы компенсационных поставок топлива и энергии. Государства ЦАЭС подписали Соглашение о сотрудничестве в области гидрометеорологии, а также региональное соглашение о параллельной работе энергетических систем государств Центральной Азии (14).

В Ашгабатской декларации от 9 апреля 1999 г. главы государств Центральной Азии указывают на необходимость выработки совместных мер в осуществлении региональной стратегии и конкретных действий по рациональному использованию водных ресурсов региона, основанных на экосистемном и интегрированном принципах водохозяйственной деятельности (7).

В Ташкентском заявлении от 28 декабря 2001 г. главы государств Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана и Узбекистана подчеркивают важность рационального и взаимовыгодного использования водно-энергетических ресурсов, транспортных коммуникаций и имеющегося экономического потенциала в регионе. Правительствам было поручено ускорить работу по совершенствованию механизма межгосударственного использования трансграничных водных ресурсов.

В развитии межгосударственного взаимопонимания и взаимодействия в области водных ресурсов важную роль сыграло Соглашение между правительством Республики Казахстан и правительством Кыргызской Республики об использовании водохозяйственных сооружений межгосударственных пользователей на реках Чу и Талас, принятое 21 января 2001 г. и ратифицированное 7 марта 2002 г., и Соглашение между правительством Республики Казахстан и правительством Китайской Народной Республики о сотрудничестве в сфере использования и охраны трансграничных рек, подписанное 12 сентября 2001 г. и утвержденное 10 сентября 2002 г. (9).

В Душанбинской декларации от 6 октября 2002 г. было заявлено о стремлении к выполнению принятых решений по совместной реализации Программы конкретных действий по проблемам Аральского моря и разработке Концепции по устойчивому развитию стран бассейна Аральского моря, где главным направлением определено оздоровление социально-экологической обстановки в регионе для создания населению нормальных жизненных условий (5).

На заседании глав государств Центральной Азии 6 октября 2002 г. в г. Душанбе были одобрены «Основные направления Программы конкретных действий по улучшению экологической и социально-экономической обстановки в бассейне Аральского моря на период 2003–2010 гг.».

Совет глав государств Организации Центральноазиатского сотрудничества (5-6 июля 2003 г. в г. Алматы) принял решение направить послания председателя Совета глав государств-членов ЦАС, президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева руководству международных финансовых институтов (МБРР, ЕБРР, АБР, ИБР) с просьбой оказать содействие в разработке концепций региональных водно-энергетического, продовольственного и транспортного консорциумов (3).

Все эти соглашения были направлены на решение вопросов управления водными ресурсами. Тем не менее, данные документы не разрешили все имеющиеся противоречия в водной сфере.

По оценке международных организаций и экспертов, основными проблемами между государствами Центральной Азии в регулировании водных и энергетических отношений и основой противоречий были и остаются:

- рекомендательный характер принимаемых решений на уровне созданных региональных структур управления и отсутствие какой-либо ответственности за их выполнение;
- разобщенность действий на региональном и национальном уровнях между структурами управления водного хозяйства и энергетики;
- противоречия между интересами государств верхнего и нижнего течения рек;
- отсутствие реальных межгосударственных структур, наделенных соответствующими полномочиями в сфере совместного управления водно-энергетическими ресурсами;
- отсутствие какой-либо незаинтересованной стороны в качестве арбитра между конфликтующими сторонами с возможностями реального воздействия на решение спорных вопросов (13).

Таким образом, мы видим, что решение этих проблем невозможно без:

- формирования с участием всех государств региона согласованной региональной политики справедливого и разумного освоения и использования водно-энергетических ресурсов на основе норм международного права;
- учета неразрывности связи проблем освоения гидроэнергетического потенциала и регулирования водных и энергетических ресурсов и синхронности их решения;
- создания постоянно действующей межнациональной структуры на основе преемственности по отношению к ранее созданным региональным структурам и взаимодействия с национальными органами государственного управления с наделением ее государствами-учредителями полномочиями по реализации принятых ими принципиальных положений;
- наличия эффективных правовых и экономических механизмов сотрудничества, обеспечивающих обязательность выполнения принятых решений.

Одним из первых практических шагов на пути решения проблемы явилась реализация разработанного в рамках Евразийского экономического сообщества проекта осуществления перетоков излишков летней электроэнергии из Таджикистана и Кыргызстана в Российскую Федерацию на основе долгосрочных договоров между энергетическими компаниями этих стран. Это позволило, начиная с 2003 года, не только существенно сбалансировать водно-энергетические режимы бассейнов рек Сырдарья и Амударья, но и повысить инвестиционную привлекательность гидроэнергообъектов в Центральной Азии. Появился реальный покупатель избыточной летней электроэнергии Нарын-Сырдарьинского каскада водохранилищ – Россия. Одновременно совместными действиями государств-членов ЕвразЭС и, в первую очередь России, определяются инвестиционные механизмы развития гидроэнергетики в Центральной Азии, что, в частности, позволит перейти к формированию коллективной собственности государств в гидроэнергетических объектах.

Так, подписаны двусторонние российско-таджикские соглашения о завершении строительства Сангтудинской ГЭС-1 и Рогунской ГЭС в Таджикистане; готовится такой же документ по Камбаратинским ГЭС-1 и ГЭС-2 в Кыргызстане; преодолены имевшиеся разногласия и достигнута договоренность о том, что завершение строительства Сангтудинской ГЭС-1 будет осуществляться в полном объеме Россией и Таджикистаном, а Иран и Таджикистан будут строить Сангтудинскую ГЭС-2 (в три раза меньшую по мощности); рассматривается возможность расширения формата строительства гидроэнергообъектов в Таджикистане с участием Казахстана; прорабатываются механизмы финансирования строительства объектов гидроэнергетики в Центральной Азии.

ОАО РАО «Газпром» по инициативе Минпромэнерго России и Секретариата Интеграционного комитета ЕврАзЭС совместно с энергокомпаниями Узбекистана прорабатывает возможность поставки в Центральную Азию 1,5 млрд. куб. м природного газа для того, чтобы покрыть зимний дефицит энергоресурсов в государствах указанного региона до периода ввода в строй новых гидроэнергетических мощностей. Это позволит создать устойчивый механизм балансирования водного и энергетического режима рек. Таким образом, Россия реально участвует в освоении гидроэнергетического потенциала региона и в урегулировании режима трансграничных рек Центральной Азии.

Данные проекты осуществляются в верховьях рек и имеют энергетический характер, в то время как реки, на которых сооружаются гидроэлектростанции, служат базовыми трансграничными водными артериями, обеспечивающими потребности населения и экономики (в основном сельского хозяйства) Афганистана, Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Туркменистана и Узбекистана. Поскольку все перечисленные проекты реализуются на основе двусторонних соглашений, в них заложена экономическая выгода для непосредственных участников соглашений и только опосредованно (при условии достижения соглашений по водному режиму) – для всех стран региона. Это обстоятельство может в определенной степени обострить существующие противоречия между интересами государств верхнего и нижнего течения рек в силу различий в требованиях к режиму рек.

В связи с этим обязательным условием участия России в проектах должен быть подход, при котором вопросы инвестиций увязываются одновременно с регулированием водно-энергетического режима трансграничных рек. Это должно обеспечить баланс интересов государств верхнего и нижнего течения рек. Положение в бассейне реки Амударья может еще более обостриться, если принять во внимание намерения Афганистана в ближайшее время выступить с требованиями по участию в водodelении по Пянджу. В результате этого сократится объем подачи воды для Туркменистана и Узбекистана, особенно в низовья Амударьи.

Тем не менее, привлекательность регионального сотрудничества в сфере освоения гидроэнергетического потенциала в настоящее время возросла и обусловлена также изменившимися условиями освоения и использования водно-энергетических ресурсов.

Отметим, что укрупненная экспертная оценка показывает несомненный экономический эффект от строительства гидроэнергетических объектов в верховьях рек Сырдарьи и Амударьи при условии достижения регионального соглашения по совместному освоению гидроэнергетического потенциала рек и регулированию водно-энергетического режима. Этот вывод подтверждается также ранее проведенным международными организациями изучением ситуации и выработанными ими подходами к решению

проблем водно-энергетического регулирования в Центральной Азии. Окупаемость затрат по совокупной макроэкономической эффективности для государств региона в целом после завершения строительства гидроэлектростанций в верховьях рек не превысит срока в 2,5-3,0 года. Экономический эффект от согласованного проведения этих мероприятий смогут ощутить все государства региона, а не только страны верхнего течения рек. Совокупный социально-экологический эффект от урегулирования водно-энергетического режима рек Сырдарья и Амударья может превысить оцененный экономический эффект.

От дальнейшей активности России по отношению к ее участию в регулировании региональных проблем Центральной Азии в водно-энергетическом секторе будут зависеть перспективы развития евразийской интеграции и безопасность в регионе. Для объективного восприятия роли России в качестве независимого участника в водно-энергетических взаимоотношениях стран Центральной Азии и как основного инвестора в развитии гидроэнергетики этого региона имеются все экономические и политические предпосылки.

Основными направлениями конкретных действий по решению проблем совместного использования трансграничных вод в Центральной Азии, улучшению экологической и социально-экономической обстановки в бассейнах трансграничных рек на ближайший период могут быть принципы формирования Концепции устойчивого развития трансграничных бассейнов рек. основополагающими при этом могли бы быть пути развития трансграничных бассейнов рек в системе региональных целей устойчивого развития и основных направлений их реализации (включая механизмы координации, финансирования и участия гражданского сектора), на основе которых, с учетом экономических, социальных и экологических условий стран Центральной Азии, будет сформирована Стратегия устойчивого развития трансграничных бассейнов рек.

Анализ ключевых проблем трансграничных бассейнов рек позволяет сформулировать долгосрочную цель развития бассейнов трансграничных рек Центрально-Азиатского региона – повысить благосостояние населения региона и обеспечить здоровую жизнь в гармонии с природой.

В соответствии с этой целью приоритетными направлениями устойчивого развития трансграничных бассейнов рек являются:

1. Разработка региональной Конвенции по вопросам экологической безопасности в трансграничных бассейнах рек и устойчивого развития стран Центральной Азии.
2. Развитие межгосударственных отношений для достижения устойчивого развития, при котором использование водных и топливно-энергетических ресурсов будет удовлетворять экономическим и экологическим интересам настоящего и будущих поколений региона.
3. Улучшение социально-экономических условий в трансграничных бассейнах рек, включающее:
 - стратегическое планирование и управление экономикой с учетом экосистемных ограничений, обеспечение устойчивого функционирования важных для жизнедеятельности человека экосистем водных бассейнов трансграничных рек;
 - развитие института договорных отношений, активизацию межсекторального социального и глобального партнерства и укрепление базового потенциала устойчивого развития в бассейнах трансграничных рек.

4. Обеспечение широкого доступа общественности к принятию решений по проблемам развития бассейнов трансграничных рек в Центральной Азии. Открытость информации.
5. Региональное сотрудничество в бассейнах трансграничных рек как защита от негативных издержек глобализации.
6. Совершенствование экономических и финансовых механизмов для устойчивого развития трансграничных бассейнов рек.
7. Привлечение инвестиций, вовлечение бизнеса всех уровней в целях устойчивого развития в бассейнах трансграничных рек Центрально-Азиатского региона.

Таким образом, совместное водопользование должно отвечать международным принципам использования трансграничных рек и ориентироваться не только на получение экономических выгод, но и на устранение причин вероятных конфликтов в отношениях водопользования между странами бассейна рек. Сопредельные государства должны придерживаться следующих основных принципов:

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

Международный опыт свидетельствует, что решение этой задачи зависит, в первую очередь, от последовательного сближения национальных законодательств и согласованных планов действий с такими международными правовыми нормами, руководящими принципами и правилами совместного использования и охраны водных ресурсов, предотвращения их от трансграничного загрязнения, как Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (1992 г.), Конвенция о праве несудоходного использования международных водотоков (1997 г.), Европейская директива в области водной политики, Кодекс поведения при аварийном загрязнении трансграничных внутренних вод, и другими международными документами, регламентирующими правовой режим использования трансграничных рек и защиту их от загрязнения.

Значительным продвижением в этом направлении стало присоединение 23 октября 2000 г. Казахстана к Хельсинкской конвенции об охране и использовании трансграничных водотоков и международных озер, позволяющее сформировать единые правовые подходы к решению проблем рационального использования и охраны трансграничных рек. Казахстан также присоединился к Конвенции ООН «По охране и использованию

трансграничных водотоков и международных озер». Эти документы призваны способствовать урегулированию споров и развитию сотрудничества в решении вопросов совместного использования трансграничных водных ресурсов. В них зафиксировано принципиальное положение о том, что каждое государство имеет право на справедливую долю в использовании вод трансграничного речного бассейна, очерчены обязательства по нанесению ущерба водоемам, в том числе экологического, организационные структуры и механизмы сотрудничества государств в этой области, включая систему уведомлений и обмена информацией (11).

Для Казахстана, как страны, расположенной в нижнем течении трансграничных рек, было бы очень важно, чтобы все сопредельные государства юридически оформили присоединение к этой Конвенции в соответствии с международными нормами.

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

Анализ процесса развития институционально-правовых основ управления водными ресурсами показывает, что, несмотря на значительные успехи в модернизации системы управления водными ресурсами, существует еще немало проблем и трудностей. Даже признание трансграничного статуса Сырдарьи, Чу, Таласа и других рек Центральной Азии является непростой проблемой, требующей политических решений на самом высоком уровне. Например, в фундаментальных документах Республики Кыргызстан, регулирующих водные отношения, говорится не о совместном и равноправном использовании трансграничных водных ресурсов, а о «регулировании и регламентации принципов предоставления водных ресурсов Кыргызской Республики заинтересованным суверенным государствам» (6).

Существующие сейчас межгосударственные соглашения являются актами рамочного типа, они устанавливают основные направления сотрудничества без нормирования механизма их реализации, конкретных показателей и охраны вод. Поэтому главной задачей на этом этапе является подготовка и подписание межгосударственного соглашения об использовании и распределении воды среди стран Центральной Азии. Правовое и политическое урегулирование вопросов водопользования, как на межгосударственном, так и на национальном уровне, должно основываться на принципах интегрированного управления водными ресурсами с тем, чтобы обеспечить баланс интересов отраслей экономики (энергетики, сельского хозяйства, промышленности и т.д.) и охраны окружающей среды.

Интегрированное управление водными ресурсами – объективная необходимость, потому что проблему водной политики в Центральной Азии не решить без участия правительств и без привлечения инвестиций. Важная роль отводится государственным органам водного хозяйства, которые будут содействовать организации и становлению различных форм частного, коллективного и акционерного водопользования на основе подготовленных программ развития рыночной водохозяйственной деятельности в регионах. При этом на них возлагается контроль за деятельностью всех предприятий

в сфере водопользования в части их ответственности за соблюдение договоров по водообеспечению, безопасному содержанию вод и хозяйственных объектов, экономному расходованию и охране водных ресурсов.

Понимание глобального характера современных проблем, связанных с истощением и загрязнением водных ресурсов привело к появлению различных международных структур, главная цель которых – поиск оптимальных и сбалансированных программ рационального использования и охраны водных ресурсов. Деятельность международных организаций в водном секторе является важным дополняющим элементом единой системы управления водными ресурсами.

Поскольку решение проблем, связанных с водными ресурсами, носит комплексный характер, необходимо дальнейшее совершенствование нормативно-правовой базы и институциональной основы управления водными ресурсами, осуществление подготовки высококвалифицированных кадров в области водного права и управления водой, создание системы научно-исследовательской и проектной разработки в сфере водных ресурсов, обеспечивающей проведение наиболее рациональной водохозяйственной политики с учетом мирового опыта.

Главная цель интегрированного управления водными ресурсами – устойчивое, стабильное и равноправное обеспечение водными ресурсами. При этом представляется важным, учитывая конкуренцию за воду между водопользователями (отраслями экономики и странами), наличие постоянно действующей координирующей организации, наделенной полномочиями, достаточными для разрешения возникающих противоречий в использовании трансграничных рек.

Региональная координирующая организация по регулированию водно-энергетических ресурсов может добиться успеха, если будет стремиться выполнить обязательства, данные ей в законодательном порядке, и иметь финансовую стабильность. Важным фактором решения задач укрепления регионального сотрудничества должно стать создание Межгосударственного водно-энергетического консорциума с вложением инвестиций всех государств региона.

Политика Казахстана направлена на создание объективных правовых и институциональных возможностей для укрепления регионального сотрудничества в совместном использовании трансграничных водных ресурсов. Открытость намерений, взаимное доверие и уважение интересов, наличие общей цели управления водными ресурсами, основанного на соблюдении достигнутых договоренностей, способствуют позитивным достижениям в урегулировании сложных вопросов совместного водопользования. Важность последовательной и взвешенной политики в данном направлении неоспорима, поскольку водные ресурсы могут выступать как в качестве основы для региональных интеграционных процессов и сотрудничества, так и в качестве источника региональных конфликтов и межгосударственных столкновений.

Литература

1. Алматинская декларация от 28 февраля 1997 года. – Режим доступа: <http://www.iicas.org/articles/ek> (2 февраля 2008 г.).
2. Бердыгулова Г.Е. Экономико-географические проблемы использования и охраны водных ресурсов трансграничных рек (на примере р. Сырдарья). – Алматы: Кайнар, 2002.
3. Водные ресурсы Казахстана в новом тысячелетии. Обзор. – Алматы: Программа развития ООН в Казахстане, 2004.

4. Водный баланс в регионе. Интеграция или экономический национализм. [Электронный ресурс]. – 2005, 7 марта. – Режим доступа: <http://www.analitika.org/article.php> (2 февраля 2008 г.).
5. Душанбинская декларация от 6 октября 2002 года. – Режим доступа: <http://sic.icwc-aral.uz/releases/rus> (3 февраля 2008 г.).
6. Закон Кыргызской Республики «О межгосударственном использовании водных объектов, водных ресурсов и водохозяйственных сооружений Кыргызской Республики», 2001.
7. Законодательство стран СНГ. Ашгабатская декларация Организации «Центральноазиатского сотрудничества» от 9 апреля 1999 г. – Режим доступа: <http://base.spinform.ru/show.fwx> (2 февраля 2008 г.).
8. Законодательство стран СНГ. База данных нормативно-правовых документов. Совместное коммюнике о встрече глав государств – Республики Казахстан, Кыргызской Республики и Республики Узбекистан, посвященной двухлетию Договора о вечной дружбе между Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Республикой Узбекистан от 10 января 1997 года (от 19 февраля 1999 г.). – Режим доступа: <http://base.spinform.ru/show.fwx?Regnom=5027> (3 февраля 2008 г.).
9. Законодательство стран СНГ. Соглашение между правительством Кыргызской Республики и правительством Республики Казахстан об использовании водохозяйственных сооружений межгосударственного пользования на реках Чу и Талас от 21 января 2000 года. – Режим доступа: <http://base.spinform.ru/show>. (2 февраля 2008 г.).
10. Нукуская декларация. – Режим доступа: http://www.ec-ifas.org/Russian_version/About_IFAS/declaration/nukus_dec.htm (3 февраля 2008 г.).
11. Присоединение 23 октября 2000 г. Казахстана к Хельсинкской конвенции. – Режим доступа: <http://dkcomp.kz/online>. (2 февраля 2008 г.).
12. Саммит глав государств Организации «Центральноазиатского сотрудничества» 5-6 июля, Казахстан, Алматы. – Режим доступа: <http://2004.press-service.uz/rus/visits/v05072003.htm> (3 февраля 2008 г.).
13. *Сарсембеков Т.Т.* Использование и охрана трансграничных рек в странах Центральной Азии. – Алматы: Атамұра, 2004.
14. 17 марта 1998 г. Подписание четырехстороннего Соглашения об использовании водно-энергетических ресурсов. – Режим доступа: <http://www.gov.kg/print>. (3 февраля 2008 г.).
15. Соглашение между Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой, Республикой Таджикистан и Туркменистаном «О сотрудничестве в сфере совместного управления использованием и охраной водных ресурсов межгосударственных источников». Алматы, 18.02.1992 г.
16. Страны Центральной Азии создают новую организацию по сотрудничеству. – Режим доступа: <http://russian.people.com.cn> (3 февраля 2008 г.).
17. 30 апреля 1994 г. Реалии и перспективы интеграции стран Центральной Азии. – Режим доступа: <http://freenet.bishkek.su/jornal/n4/JRNAL403.htm> (2 февраля 2008 г.).