

МЕЖГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ В РЕГИОНЕ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

Одной из сложнейших международно-правовых проблем в регионе Центральной Азии является вопрос, связанный с управлением, распределением и использованием водных ресурсов. Во-первых, данная проблема осложнена тем, что в регионе была утрачена единая система управления водными ресурсами, которая эффективно осуществлялась во времена СССР. Во-вторых, в регионе отсутствует единый подход по интегрированному управлению водными ресурсами. В-третьих, имеется различие политических позиций глав государств региона, а также отсутствует единое межгосударственное соглашение с участием пяти государств Центрально-Азиатского региона, закрепляющее статус, режим, ответственность и управление водными ресурсами.

Необходимо отметить, что по данным гидрологов Казахстан имеет ограниченные запасы возобновляемых водных ресурсов и больше половины возобновляемых водных ресурсов формируется за его пределами. В связи с этим вопросы обеспечения и управления трансграничны-

ми водными ресурсами для Казахстана требуют не только правовой регламентации, но и политико-экономического разрешения.

После обретения независимости главами государств региона Центральной Азии приняты Алматинская, Кызылординская, Нукуская, Душанбинская декларации, Ташкентское, Ашхабадское заявления, программы бассейна Аральского моря по решению водно-экологических проблем региона.

Необходимо подчеркнуть, что эти заявления и программы с юридической точки зрения не являются правовым инструментом и не регламентируют отношения по управлению, распределению и рациональному использованию водных ресурсов в регионе Центральной Азии, а лишь служат отражением политической воли и намерения государств Центральной Азии по данному вопросу. Отсутствие юридических механизмов воздействия на межгосударственное управление и распределение водных ресурсов ущемляет интересы республики. Существующая система управления водным хозяйством не отвечает инте-

ресам Казахстана и несовпадение позиций по вопросам распределения водных ресурсов и отсутствие механизмов разрешения данной проблемы приводят к тому, что вопросы воды могут стать причиной межгосударственных разногласий.

По мнению авторитетных западных аналитиков и экспертов, в регионе существует возможность конфликта из-за распределения водных ресурсов при сохранении неурегулированности трансграничных водных вопросов. Необходимо учитывать, что в регионе растет население, оживляется производство и соответственно антропогенные нагрузки на дефицитные водные ресурсы будут расти. В этой связи предположения западных аналитиков и экспертов считаем реальным, если государства региона Центральной Азии не предпримут реальные шаги по решению данных проблем.

Все это заставляет казахстанское руководство обратить особое внимание на вопросы управления, охраны и использования водных ресурсов, имеющих трансграничный характер.

В данной статье автор попытается раскрыть суть политико-правовых проблем по управлению и рациональным использованием водных ресурсов касательно региона Центральной Азии.

В рамках данного исследования следует начать с определения семантики словосочетания «водные ресурсы».

В водном кодексе Республики Казахстан (далее – водный кодекс), принятом 9 июля 2003 года № 481-III, который является частью национально-правовой системы, в ст. 1 указанного кодекса, где законодатель определяет основные понятия, используемые в водном кодексе, понятие «водные ресурсы» отсутствует. Хотя законодатель в ст. 6 названного кодекса под понятием «водные ресурсы» подразумевал запасы поверхностных и подземных вод, сосредоточенных в водных объектах, которые используются или могут быть использованы [1]. Для соблюдения юридической техники и логической последовательности мы полагаем, что понятие водных ресурсов не следует указывать в отдельной статье, а следует включить его в состав ст. 1 водного кодекса, где законодатель перечисляет основные понятия (к примеру, Водный кодекс РФ) [2].

Основные проблемы в области совместного использования водных ресурсов в регионе Цент-

ральной Азии, по мнению специалистов, возникают по поводу:

- распределения воды, потребляемой на производство электроэнергии и направляемой на орошение;
- временного графика предоставления воды;
- механизма компенсации за накопление и хранение воды;

- принципов распределения воды среди потребителей;

- качества воды.

На территории Киргизской Республики формируется сток рек Шу, Талас, Асса и Сырдарья, к бассейну которых относится Жамбылская, Южно-Казахстанская и Кызылординская области Республики Казахстан.

Организация рационального водопользования и, прежде всего, ресурсами трансграничных рек в этом бассейне осложняется рядом обстоятельств, основными из которых являются отсутствие до настоящего времени четких договорных отношений между государствами по вододелиению, а также механизма выполнения ранее достигнутых договоренностей между государствами по этим вопросам. Одной из причин этого является несовпадение интересов водопользователей стран региона.

Наиболее острые проблемы по распределению водных ресурсов в регионе возникают по поводу режима работы Токтогульского хранилища (находится на территории Кыргызской Республики), являющегося крупнейшим в бассейне Сырдарьи и во всей Центральной Азии. Сырдарья, протекающая на границе трех государств, зарегулирована тремя водохранилищами: Каракумское (Таджикистан), Шардаринское (Казахстан) и Токтогульское (Кыргызстан). До обретения независимости странами ЦАР все эти водохозяйственные объекты на реке Сырдарья рассматривались как взаимосвязанная водохозяйственная система. В последние годы режим работы Токтогульского водохранилища, как собственности Кыргызской Республики, не согласовывается со сложившимися водохозяйственными отношениями государств ЦАР.

По мнению специалистов для решения проблем водоснабжения в регионе необходим ремонт гидротехнических сооружений, построенных еще в советское времена, и это требует больших инвестиций.

Изменения в режиме работы Токтогульско-

го водохранилища привели к следующим негативным последствиям для Казахстана:

ухудшились условия и показатели развития сельского хозяйства в регионе;

ухудшились социально-экономические и бытовые условия жизни населения;

имеют место непроизводительные потери воды для Аральского моря, так как ее избыток зимой из-за недостаточной пропускной способности нижнего течения реки переполняет Шардаринское водохранилище и вынуждено сбрасывается в Арнасайское понижение на территории Узбекистана;

происходит затопление населенных пунктов и сельскохозяйственных угодий в Республике Узбекистан, Республике Таджикистан и Республике Казахстан (к примеру, весной 2005 года некоторые населенные пункты Кызылординской области);

возросла вероятность утраты Токтогульским водохранилищем способности многолетнего регулирования стока Сырдарьи вследствие этого есть угроза резкого дефицита воды в поливные периоды [3].

Каждая из этих проблем затрагивает национальные интересы сопредельных центральноазиатских государств. С учетом демографической ситуации в перспективе дефицит воды в регионе может возрасти. Решение указанных проблем требует создания межгосударственной нормативно-правовой основы для взаимовыгодного сотрудничества в использовании водных ресурсов бассейна.

Необходимость достижения интеграции в управлении водными ресурсами на бассейновом уровне была полностью осознана до обретения независимости республиками Центральной Азии. Бывшим Министерством мелиорации и водного хозяйства СССР осуществлялась централизованная система водodelения на основе консультаций с правительствами пяти республик. Однако анализ дефицита воды в 1974–1975 годы и особенно в 1982 году показал, что экономически приемлемое и количественно жестко контролируемое водodelение невозможно без единой бассейновой координационной водохозяйственной организации. Структура такой организации была утверждена в 1986 году, и в результате были созданы две бассейновые водохозяйственные организации – БВО «Амударья» со штаб-квартирой

в Ургенче и БВО «Сырдарья» – в Ташкенте.

После обретения независимости возникла необходимость в усилении механизма регионального сотрудничества в сфере управления водными ресурсами. На основе принципа равных прав и обязательств за рациональное использование воды, принятых в 1992 году, был подписан ряд соглашений, документов и решений, которые регулируют сотрудничество в сфере совместного управления, охраны и использования водных ресурсов. Первое межгосударственное соглашение (1992 год) относилось к созданию Межгосударственной координационной комиссии (МКВК).

Соглашение от 18 февраля 1992 года, которое явилось основой в организации рационального водохозяйственного сотрудничества между государствами, основано на принципах, установленных в советское время. Однако прежние правила управления водой, основанные на приоритете орошаемого земледелия, противоречат приоритетам государств, расположенных в зоне формирования стока, которые состоят, к примеру, в использовании воды как основного источника энергии. Это создает конфликт интересов между государствами, расположенными выше и ниже по течению. Попытки правительств Республики Казахстан и Кыргызстана разрешить эти вопросы путем бартерного обмена энергии и энергоносителей не были успешными из-за отсутствия четких обменных условий.

За годы независимости между странами региона Центральной Азии заключены следующие соглашения в сфере совместного управления трансграничными водными ресурсами.

21 января 2000 года между Правительством Республики Казахстан и Правительством Кыргызской Республики заключено соглашение об использовании водохозяйственных сооружений межгосударственного пользования на реках Чу и Талас, согласно которому Стороны признают, что использование водных ресурсов, эксплуатация и техническое обслуживание водохозяйственных сооружений межгосударственного пользования должны осуществляться в целях достижения взаимной выгоды на справедливой и разумной основе. В свою очередь, стороны к водохозяйственным сооружениям межгосударственного пользования относят нижеследующие сооружения, находящиеся в собственности Кыргызской Республики:

Орто-Токойское водохранилище на реке Чу;
обводные Чуйские железобетонные каналы на реке Чу от Быстровской ГЭС до города Токмок;

Западный и Восточный большие Чуйские каналы с сооружениями;

Чумышский гидроузел на реке Чу;

Кировские водохранилище на реке Талас.

В соответствии с 3 ст. сторона – владелец, в собственности которой находятся водохозяйственные сооружения межгосударственного пользования, имеет право на компенсацию Стороной-пользователем этими сооружениями необходимых расходов, обеспечивающих их безопасную и надежную эксплуатацию.

Стороны принимают доленое участие в возмещении затрат на эксплуатацию, техническое обслуживание водохозяйственных сооружений межгосударственного пользования и другие согласованные действия пропорционально получаемому объему воды (ст. 4), для обеспечения безопасной и надежной работы водохозяйственных сооружений межгосударственного пользования и территорий, находящихся в зоне их влияния, от неблагоприятного воздействия паводков, селей и других природных явлений (ст. 7). В случаях межгосударственного пользования, вызванных не-ожиданными природными явлениями или техническими причинами, Стороны должны без замедления уведомить друг друга об этом. Кроме того, стороны могут осуществлять научно-исследовательские и проектно-изыскательские работы по вопросам эффективного использования водных ресурсов и водохозяйственных сооружений совместно (ст. 10). Стороны создают условия для беспрепятственного и беспошлинного передвижения через границы и территории своих государств персонала, машин и механизмов, сырья и материалов, предназначенных для эксплуатации и технического обслуживания водохозяйственных сооружений межгосударственного пользования. Споры и разногласия между собой стороны будут решать путем переговоров и консультаций в соответствии со ст. 12 Соглашения. Данное Соглашение заключается сроком на 5 лет и автоматически продлевается на следующие пятилетние сроки, если ни одна из сторон за шесть месяцев до истечения соответствующего срока письменно не уведомит другую Сторону о своем намерении прекратить его действие [4].

В соглашениях, заключенных Казахстаном и другими государствами по вопросам, связанным с управлением и охраной водных ресурсов, не учитывается необходимость регулирования международных отношений в области рационального использования водосборных площадей трансграничных рек. По мнению специалистов, например, если верховья рек находятся в горах, то неосторожная вырубка там лесов и другой растительности может привести к наводнениям, от которых страдают жители низовьев данной реки.

В международном праве известна проблема регулирования водных отношений в комплексе, как единство водных ресурсов, составляющих весь бассейн трансграничных рек, включая притоки и не только их, но и водосборные площади. Об этом прямо записано в так называемых «Хельсинских правилах», принятых Ассоциацией международного права в 1994 г.

Подписанные Соглашения Казахстана с другими государствами ЦАР относительно трансграничных вод не составляют сомнения в том, что на международном уровне он готов всесторонне сотрудничать с соседями, чтобы обеспечить рациональное использование и охрану этих вод.

Как упоминалось, тексты соглашений содержат указание на «деятельность» одной стороны, которая приводит к ущербу и убыткам у соседа. При этом, однако, упускаются варианты неоправданной бездеятельности, которые могут привести к отрицательным последствиям. Следует полагать, что такое упущение есть пробел соответствующих соглашений. Но неправильная деятельность (или бездействие) организаций, ответственных за эксплуатацию сооружений, – это лишь одна сторона дела. Вредные последствия могут иметь место независимо от эксплуатации сооружений – прежде всего в результате несвоевременной передачи важной водохозяйственной информации. Соглашения предусматривают обязанность сторон обмениваться такой информацией, но ничего не говорят об ответственности той стороны, из-за медлительности (предоставлением информации) которой был нанесен ущерб другой стороне. Надо полагать, что какие-то санкции были бы уместны и в этих случаях. Более того, если какая-то сторона систематически не предоставляет другой стороне необходимую информацию – пусть даже это не при-

