

МЕЖГОСУДАРСТВЕННОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В СФЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ: СОДЕЙСТВИЕ АЗИАТСКОГО БАНКА РАЗВИТИЯ

Зиганшина Д.Р., Технический координатор проекта АБР, Научно-информационный центр Межгосударственной координационной водохозяйственной комиссии Центральной Азии

Абдукаюмов Р.А., Координатор проекта АБР «Совершенствование управления совместно используемыми водными ресурсами в Центральной Азии», Представительство Азиатского банка развития в Узбекистане

Государствам Центрально-азиатского региона (ЦАР) исторически свойственно стремление к сотрудничеству, что определяется не только общими границами, но и общим историческим прошлым. Именно сотрудничество является сегодня важнейшим фактором формирования взаимного доверия и предупреждения региональных разногласий. Одним из приоритетных направлений является межгосударственное сотрудничество в сфере использования трансграничных вод региона.

После обретения центрально-азиатскими странами независимости основные речные бассейны региона стали трансграничными, а их межгосударственное использование потребовало нового правового регулирования. В 1992 году было подписано 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», в котором страны договорились уважать «сложившуюся структуру и принципы распределения» и основываться «на действующих нормативных документах по распределению водных ресурсов межгосударственных источников». В 1998 году было заключено Соглашение между Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики и Правительством Республики Узбекистан «Об использовании водно-энергетических ресурсов бассейна реки Сырдарья» (Таджикистан присоединился к Соглашению в 1999 году), которое было призвано выработать механизмы взаимовыгодного использования водных и энергетических ресурсов в бассейне реки Сырдарья.

За период действия этих и других заключенных соглашений был накоплен богатый практический опыт совместного управления водными ресурсами в регионе, достигнуты положительные результаты и выявлены недоработки. На сегодняшний день все страны ЦАР признают необходимость дальнейшего развития межгосударственных отношений в сфере управления водными ресурсами, включая совершенствование нормативно-правовой базы. Следует отметить, что разработка правовой базы межгосударственного сотрудничества была начата в рамках «Программы конкретных действий по улучшению экологической обстановки в бассейне Аральского моря на ближайшие 3-5 лет с учетом социально-экономического развития региона» (ПБАМ-1). В «Программе конкретных действий по улучшению экологической и социально-экономической обстановки в бассейне Аральского моря на период 2003-2010 гг.» (ПБАМ-2), утвержденной Главами государств 6 октября 2002 года, также была намечена разработка проектов соглашений, касающихся водных ресурсов региона. В развитии положение ПБАМ-2 в настоящее время государства региона при техническом содействии Азиатского банка развития (АБР) в рамках региональных дискуссий по обсуждению региональной водохозяйственной политики в ЦАР особое внимание уделяют совершенствованию правового регулирования межгосударственных отношений в водохозяйственной сфере.

АБР начал работать в регионе сравнительно недавно с 1994 года, и его содействие в водном секторе было направлено в основном на деятельность внутри государств. Как правило, займы и проекты технического содействия АБР в водохозяйственном секторе направлены на продвижение национальных водохозяйственных реформ, укрепление организационной структуры управления водными ресурсами и реабилитацию ирригационной инфраструктуры. В то же время, поскольку все поддерживаемые АБР водохозяйственные объекты получают воду из двух крупнейших рек бассейна Аральского моря – Амударья и Сырдарья, было признано, что долгосрочная устойчивость этих объектов непосредственно зависит от улучшения управления водными ресурсами на трансграничном уровне.

Долгосрочная экономическая, политическая и социальная устойчивость напрямую зависит от устойчивости управления совместными водными ресурсами региона, и снижения напряжения между сопредельными государствами, она позволяет укрепить взаимное доверие и создать атмосферу, благоприятную для развития экономического и политического сотрудничества между государствами. На Региональном консультативном заседании официальных лиц ЦАР, прошедшем в августе 2001 г. в Маниле, правительства ЦАР официально обратились к АБР с просьбой об оказании помощи в решении региональных проблем управления водными ресурсами. В ответ на это АБР стал оказывать поддержку странам ЦАР в проведении политических диалогов на высшем уровне, форумов и консультаций по региональным проблемам управления водными ресурсами. Так, в рамках «Технического содействия для проведения региональных консультаций по третьему Всемирному водному форуму» (RETA 6001, 2001 г.) и «Технического содействия для продвижения эффективной политики и методов управления водой» (RETA 6031, 2002 г.), АБР организовал несколько региональных семинаров и координационных заседаний с привлечением всех заинтересованных лиц, на которых были обсуждены важные политические, организационные и технические вопросы регионального управления водными ресурсами. В рамках «Технического содействия по оценке проблем регионального управления водными ресурсами в ЦА» (RETA 6099, 2003 г.) АБР провел критический анализ прошлых и текущих субрегиональных действий и установил краткосрочные и среднесрочные приоритеты в области регионального управления водными ресурсами. АБР также включил бассейны рек Сырдарья и Чу-Талас в число бассейнов, которым будет оказываться поддержка со стороны АБР в рамках новой программы «Финансирование воды» 2006-2010 гг. в качестве долгосрочных действий по региональным водохозяйственным вопросам.

В настоящее время в регионе реализуется «Техническое содействие по совершенствованию управления совместно используемыми водными ресурсами в ЦА» (RETA 6163, 2005 г.). Общая цель данного технического содействия (ТС) заключается в достижении устойчивого и эффективного управления водными ресурсами в регионе. Задачей ТС является оказание помощи ЦАР в укреплении сотрудничества между ними в области управления совместно используемыми водными ресурсами в бассейне Аральского моря и других трансграничных бассейнах. ТС осуществляется в трех направлениях.

Во-первых, ведутся работы по совершенствованию управления трансграничными водными ресурсами на примере пилотных участков – проект «Поддержка создания совместной трансграничной водной комиссии по рекам Чу и Талас между Казахстаном и Кыргызстаном». Данный проект, охватывая лишь две трансграничные реки, рассматривается как пилотный и впоследствии, при успешном его осуществлении, может быть рекомендован для распространения на другие бассейны трансграничных рек ЦАР.¹

Два других направления ТС - содействие проведению дискуссий о региональной водохозяйственной политике и создание регионального потенциала управления водой - осуществляются в рамках Межгосударственной координационной водохозяйственной комиссии (МКВК) Центральной Азии. Протокольным решением 42-го заседания МКВК от 28-29 апреля 2005 г. члены МКВК одобрили инициативу АБР по поддержанию и дальнейшему развитию водохозяйственного сотрудничества в Аральском бассейне путем проведения совместной работы национальных и региональных организаций в рамках регионального проекта АБР RETA 6163: «Совершенствование управления совместно используемыми водными ресурсами в ЦА».

Проведение дискуссий о водохозяйственной политике было направлено, в первую очередь, на переработку рамочного Соглашения 1998 г. «Об использовании водно-энергетических ресурсов в бассейне реки Сырдарья». Однако уже на первом заседании по проекту участники поддержали предложение Туркменистана, БВО «Амударья» и НИЦ МКВК и обратились к АБР с просьбой о рассмотрении возможности включения бассейна реки Амударья в сферу действия проекта. Таким образом, в настоящее время Техническим содействием охвачены все страны региона. В этой связи особо хотелось бы отметить,

¹ Официальный сайт проекта “Поддержка создания трансграничной водной комиссии по рекам Чу и Талас между Казахстаном и Кыргызстаном” <http://www.talascu.org/index.php?ID=ru>

гибкость политики АБР, которая учитывает действительные потребности стран и позволяет им самим определять приоритетные направления действий по проекту.

Для реализации поставленных задач по проекту созданы национальные межведомственные рабочие группы (НРГ) из представителей водохозяйственных, энергетических, природоохранных, внешнеполитических ведомств стран ЦАР и региональная рабочая группа (РРГ). Ход выполнения работ обсуждается во время круглых столов и рабочих встреч НРГ и РРГ и фиксируется в протоколах. По итогам 2006 года рабочими группами выполнены следующие позиции в рамках проекта:

1. Подготовлены национальные доклады по анализу эффективности действующих соглашений с точки зрения национальных интересов, а также обобщающий региональный доклад.
2. Проведена инвентаризация работ, проводимых каждой страной в интересах межгосударственного сотрудничества по управлению совместными водными ресурсами в бассейне Амударьи и Сырдарьи.
3. Подготовлен «Справочник по терминологии» к проектам соглашений.
4. Подготовлен и согласован на заседании рабочих групп проект нового Соглашения «Об использовании водных и энергетических ресурсов бассейна реки Сырдарья».
5. Доработан проект Соглашения «О формировании и функционировании национальных, бассейновых и региональной баз данных комплексного использования и охраны водных ресурсов бассейна Аральского моря» и направлен в Исполком МФСА для согласования с Правительствами стран.
6. Проведены работы по улучшению проекта Соглашения «Об укреплении организационной структуры управления, охраны и развития трансграничных водотоков в бассейне Аральского моря».
7. Проведен анализ ситуации по совместному управлению водными ресурсами бассейна реки Амударья.
8. Подготовлен предварительный рабочий вариант проекта Соглашения «Об использовании водных и энергетических ресурсов бассейна реки Амударья».
9. В соответствии с Программой работ по компоненту «Укрепление потенциала региональных водохозяйственных организаций» проведено три семинара: (1) «Интегрированное управление водными ресурсами» - 8-9 декабря 2005 г. в Ташкенте; (2) «Международное и национальное водное право» - 14-16 ноября в Ташкенте при участии профессора Патрисии Уотерс, Директора Центра ЮНЕСКО по водному праву, политике и науке, Университет Данди, Шотландия; (3) «Достижение консенсуса и предотвращение споров» - 5-9 декабря 2006 г. в Ташкенте. При содействии Посольства Государства Израиль в Узбекистане в качестве лекторов семинара были приглашены Шимон Тал, возглавлявший Водную комиссию Израиля и являвшийся комиссионером Совместного водного комитета между Израилем и Иорданией, и Ицхак Альстер, эксперт по международному водному праву.

На 2007 год также намечена обширная программа, которая включает следующие мероприятия:

- Доработка проекта Соглашения «Об использовании водных и энергетических ресурсов бассейна реки Сырдарья» после замечаний Правительств стран
- Разработка Правил реализации процедурных обязательств к проекту Соглашения «Об использовании водных и энергетических ресурсов бассейна реки Сырдарья», а впоследствии и к проекту Соглашения по бассейну реки Амударья
- Выработка рекомендаций по совершенствованию правил регулирования и управления стока бассейна реки Сырдарья
- Работа над совершенствованием проекта Соглашения «Об использовании водных и энергетических ресурсов бассейна реки Амударья»
- Уточнение русловых потерь в нижнем и среднем течении реки Амударья

- Доработка проекта Соглашения «Об укреплении организационной структуры управления, охраны и развития трансграничных водных ресурсов в бассейне Аральского моря».
- Выработка и согласование детальных методических рекомендаций по учету общекосударственных затрат, сбор данных и оценке фактических ущербов
- Подготовка реестра объектов межгосударственного значения по рекам Амударья и Сырдарья

Сближение позиций стран в сфере использования и управления разделяемыми водными ресурсами – непростая задача, и как отмечают сами участники переговорного процесса, возможность регулярного общения и обмена мнениями представителей различных стран и секторов является само по себе одной из предпосылок успеха. В этой связи особое значение приобретает правильная организация работы по проведению дискуссий для обеспечения наибольшей эффективности выполняемых работ.

Так, в первую очередь, было решено использовать наработки прошлых проектов в сфере использования водных ресурсов трансграничных рек, что позволило создать преемственность, не дублировать проделанную работу и избежать прошлых ошибок.

Во-вторых, выбранный метод работы. Все результаты проекта - продукт совместных обсуждений членов рабочих групп и поиска компромисса в процессе встреч и круглых столов. Работа НРГ и РРГ представляет собой переговоры по синтезированию различных, зачастую конфликтующих, интересов стран и региона в сфере использования водных и энергетических ресурсов. Поэтому представляется, что выбранный подход, основанный на интересах (члены НРГ представители различных министерств и ведомств), является наиболее эффективным для всех сторон, поскольку всегда легче найти компромиссы по конкретным потребностям, чем по общей позиции страны. Диалог на основе интересов открыт для того, чтобы стороны пришли к согласию, который будет удовлетворять потребности всех.

Доказательством сказанного может служить пример работы над проектом нового Соглашения «Об использовании водных и энергетических ресурсов бассейна реки Сырдарья». Проект документа не был подготовлен одним специалистом, а затем представлен на рассмотрение всех членов рабочих групп, для его разработки был использован трехступенчатый подход, в который были задействованы все члены рабочих групп. Сначала НРГ проанализировали эффективность действующих соглашений, включая Соглашение 1998 года, с точки зрения национальных интересов и изложили все положительные стороны имеющихся документов и выявили основные причины невыполнения положений данного соглашения и его недостатки. Затем на основе имеющихся проектов (проект Казахстана, проект, направленный МИД Таджикистана, проект БВО «Сырдарья» и НИЦ МКВК) и действующего Соглашения 1998 года, и с учетом выявленных достижений и недостатков, был выработан предварительный вариант проекта Соглашения по бассейну реки Сырдарья, который впоследствии обсуждался и дорабатывался в ходе встреч и семинаров. В нем также были учтены рекомендации специалиста по международному водному праву профессора Патриции Уотерс по общей структуре такого рода документов. Таким образом, были приложены максимальные усилия для того, чтобы подготовленный документ вобрал в себя все положительные достижения действующего соглашения, учел его недостатки и в тоже время был осуществим на практике.

Безусловно, такая работа по согласованию национальных интересов государств в увязке с региональными интересами является сложной задачей. Несмотря на наличие политической заинтересованности, выражаемой в различных декларациях, и реальной потребности в адекватном правовом регулировании процесс международного правотворчества в области охраны и рационального использования трансграничных вод происходит довольно медленно. Вместе с тем, очевидно, что координации действий отдельных стран можно достичь «только посредством современного международного права как свода правил поведения, представляющего собой результат согласования воли, позиций и интересов

государств».² В этом контексте важная роль отводится межгосударственному сотрудничеству, под которым понимается ситуация «когда одни акторы регулируют свое поведение в соответствии с фактическими или ожидаемыми предпочтениями других, через процесс [взаимной] координации политик»³. Другими словами, межгосударственное сотрудничество предполагает наличие трех элементов: общих целей государств-партнеров, ожидание ими выгод от ситуации и взаимный характер этих выгод. Применительно к региональным водохозяйственным вопросам, цели межгосударственного сотрудничества можно рассматривать как создание таких отношений, которые позволят региону устойчиво существовать и развиваться на благо всех стран бассейна. В этой связи содействие АБР по обеспечению постоянной платформы для диалога является чрезвычайно актуальным и своевременным и вносит вклад в укрепление сотрудничества между странами региона.

² Верещетин В.С., Мюллерсон Р.А. из Лукашук И.И. Нормы международного права в международной нормативной системе. М., 1997. С. 14.

³ Цыганков П.А. Анализ межгосударственного сотрудничества: возможности социологического подхода. Журнал Общественные науки и современность. 1999