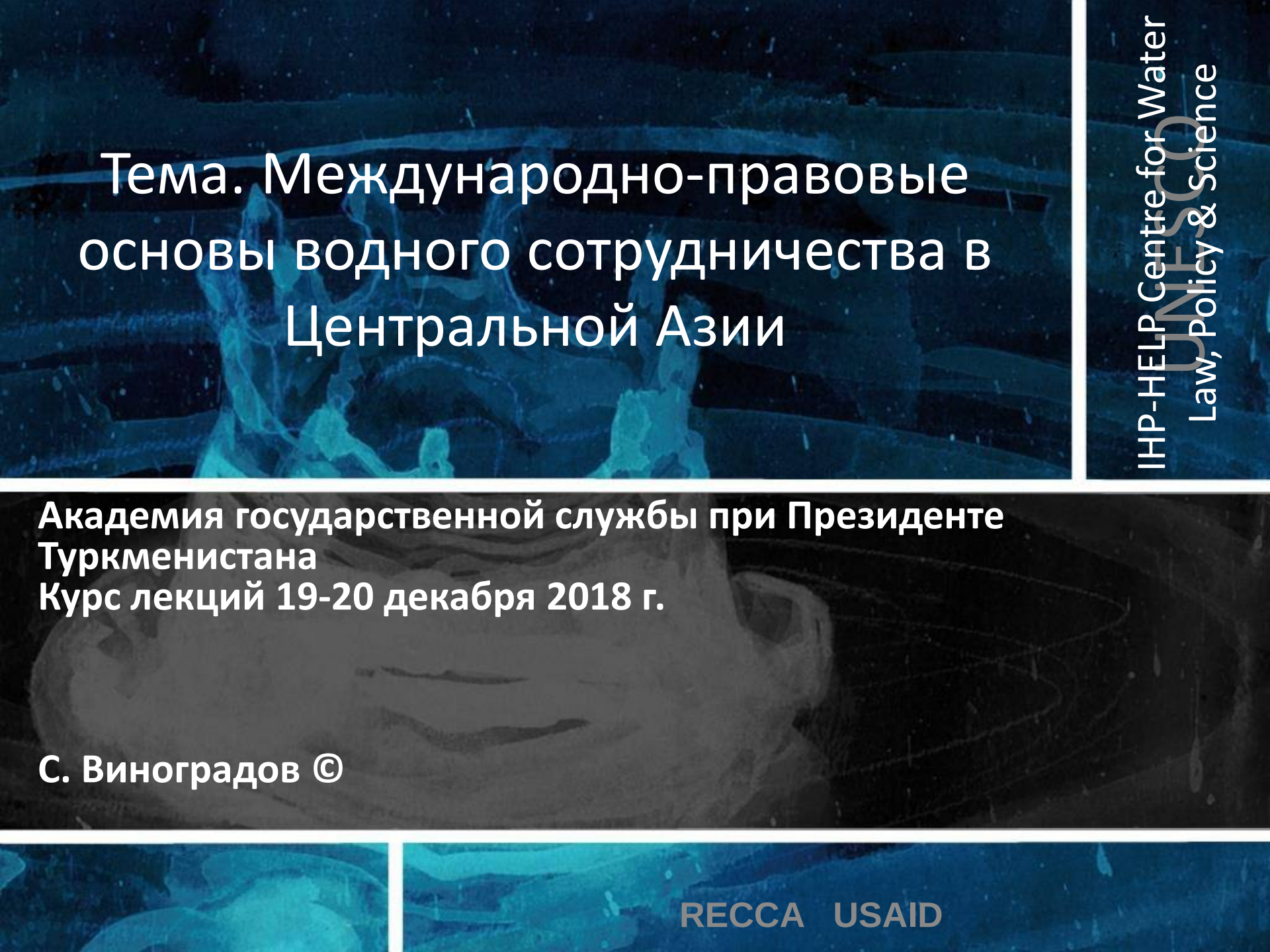




Тема. Международно-правовые основы водного сотрудничества в Центральной Азии

IHP-HELP Centre for Water
Law, Policy & Science

Академия государственной службы при Президенте
Туркменистана
Курс лекций 19-20 декабря 2018 г.

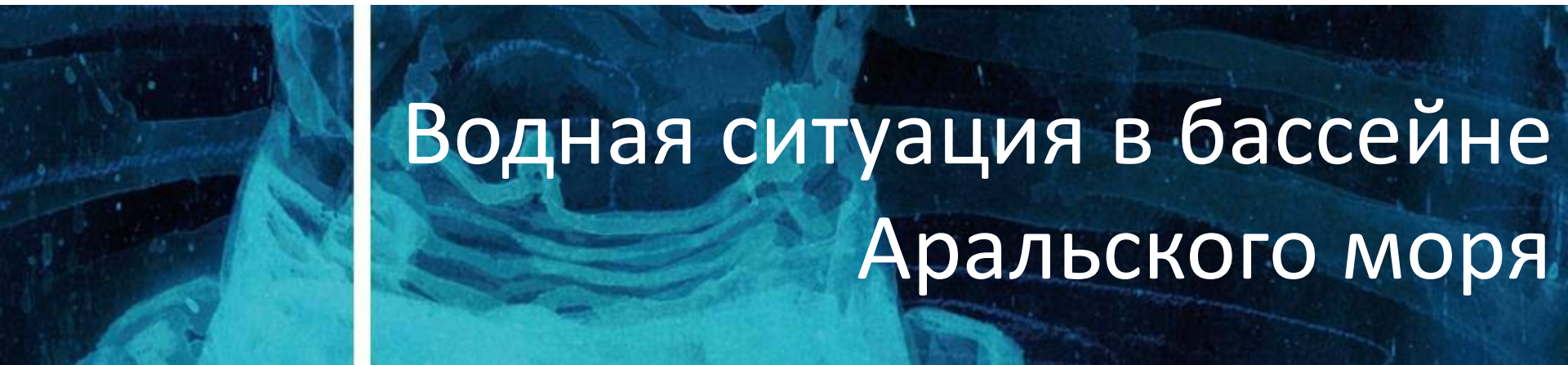
С. Виноградов ©

RECCA USAID

Вопросы для обсуждения

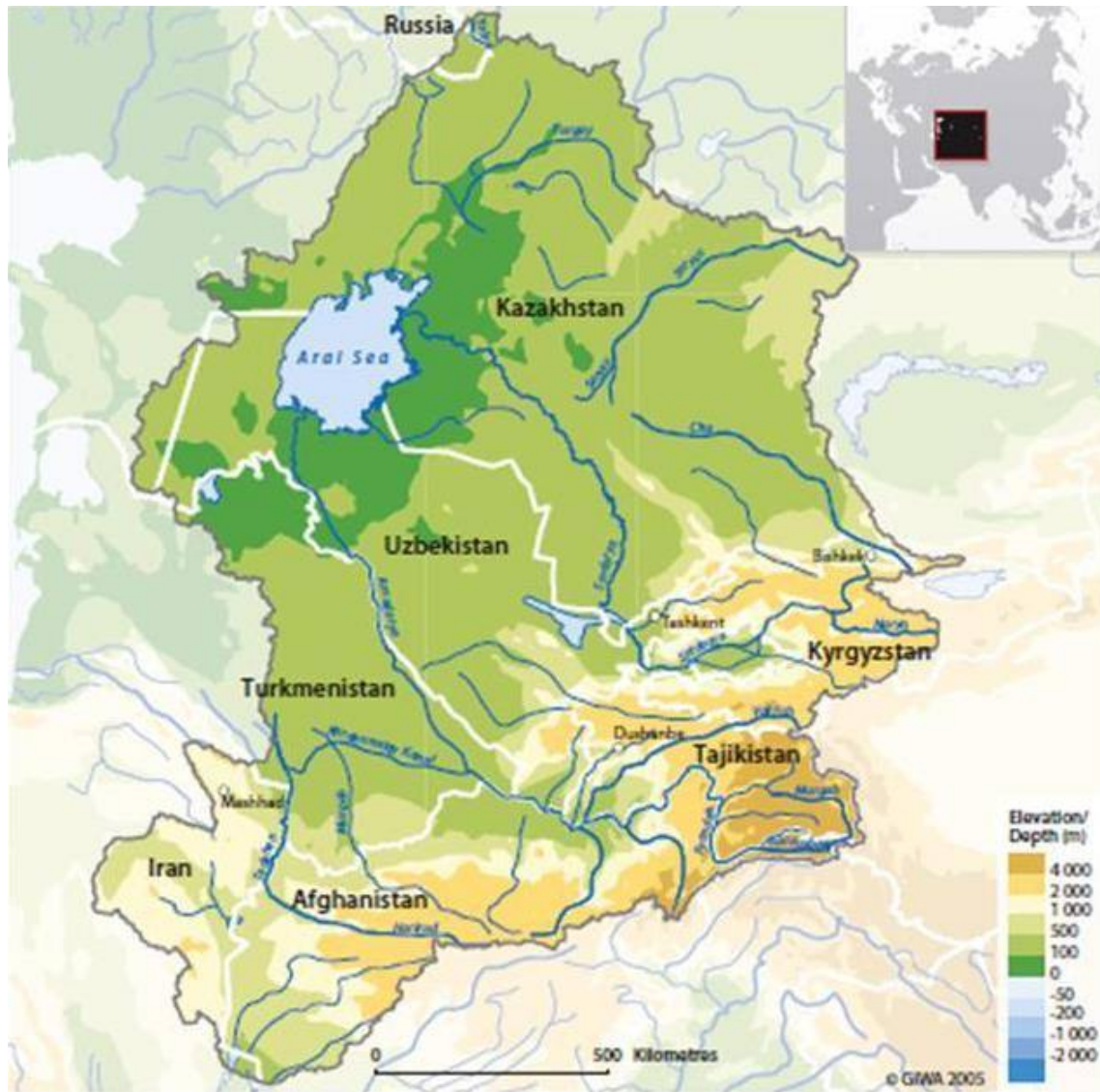
- Трансграничные водные ресурсы ЦА
- Современное состояние международно-правовой базы водного сотрудничества Центральной Азии
- Институциональные инструменты и механизмы
- Общая оценка международно-правовых основ регионального сотрудничества
- Совершенствование нормативной и институциональной базы ЦА



An aerial photograph of the Aral Sea basin, showing the intricate patterns of the sea's surface and the surrounding land. The image is tinted with a cyan/blue color. The text is overlaid on the right side of the image.

Водная ситуация в бассейне Аральского моря

Бассейн Аральского моря



Страны бассейна:

Казахстан, Киргизия,
Таджикистан, Туркмения +
Афганистан

Население: ~ 35 млн.,

3.5 млн в зоне
экологической
катастрофы (60 млн в ЦА)

Две главные реки:

Сырдарья (36.6 км³/год)

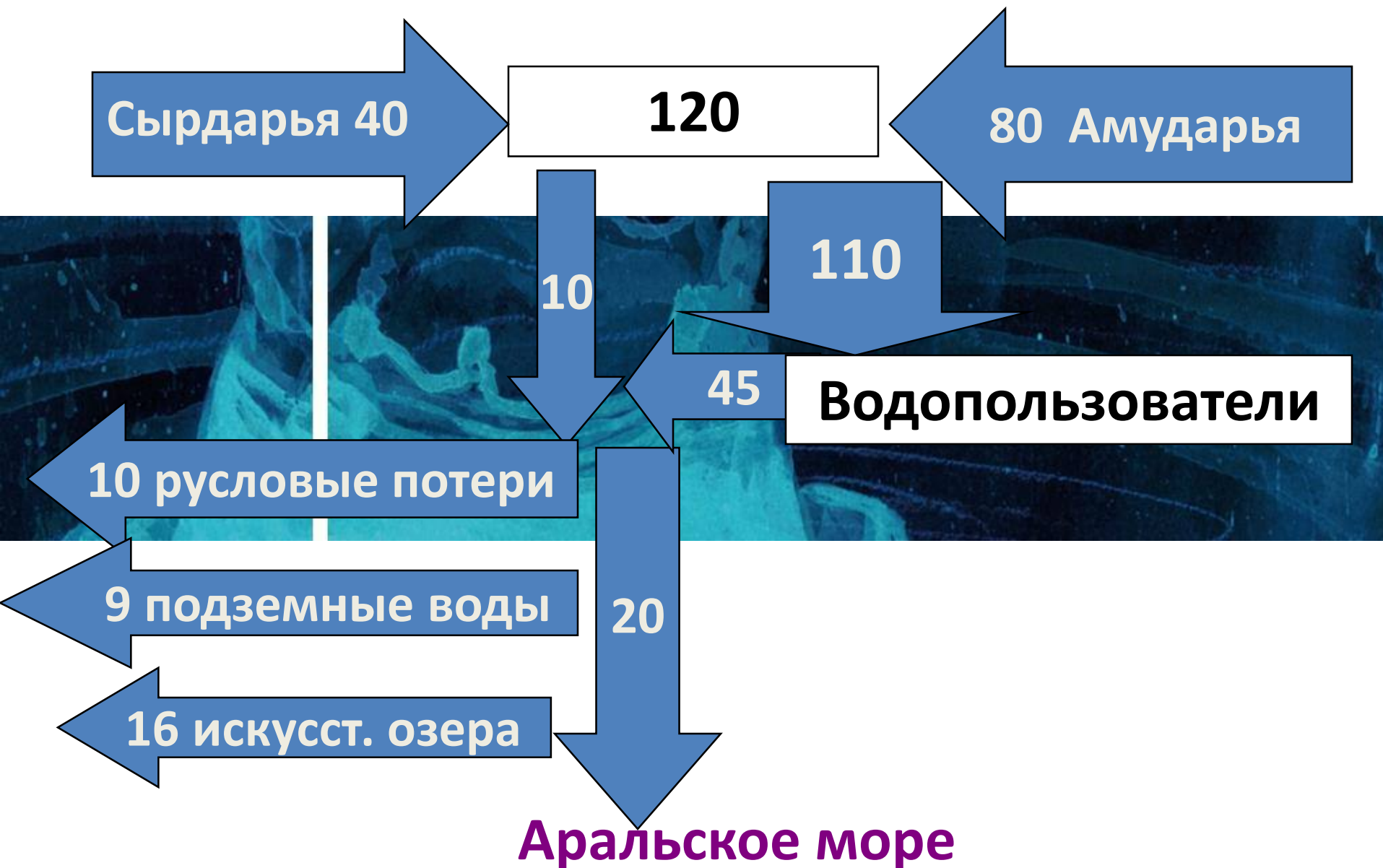
Амударья (79 км³/year)

Основной конфликт:

Ирригация (низовья)
против гидро-энергетики
(верховья)

Последние 30 лет –
потеря 75% объема

Водный баланс в бассейне Аральского моря





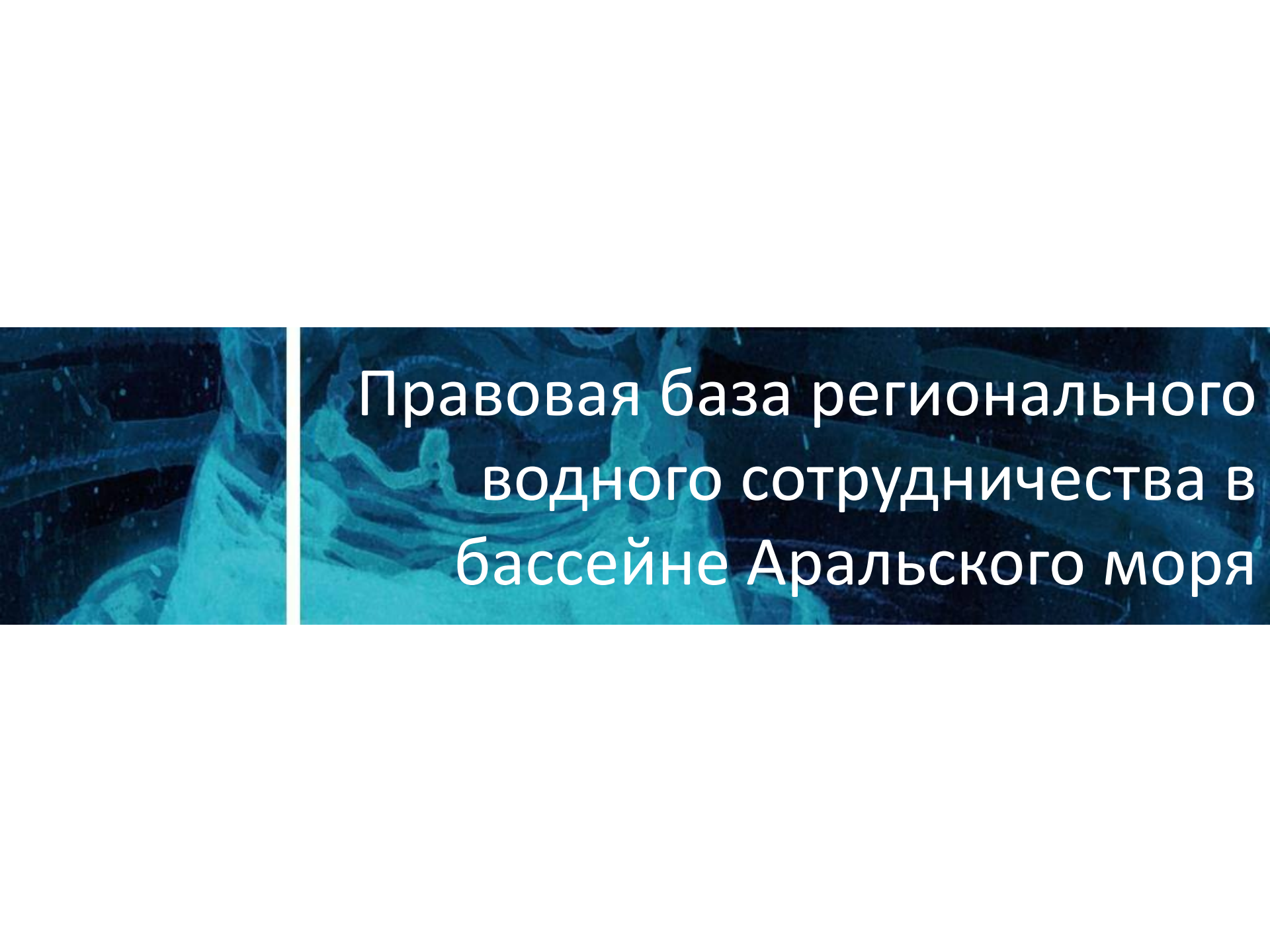
Аральское море 2009

May 28, 2009

U.S. Earth Observation System
Image provided by Ph. Micklin

Изменение климата и таяние ледников





Правовая база регионального водного сотрудничества в бассейне Аральского моря

Состояние региональной правовой базы

- Устоявшаяся, хотя и далеко не совершенная, правовая база межгосударственного водного сотрудничества
- **Юридически** - «Слоеный пирог»: как обязательные соглашения, так и полужформальные договоренности и документы рекомендательного характера (т.н. «мягкое право»)
- **Географически** – двухуровневая структура: региональные соглашения общего характера + двусторонние соглашения

Региональные правовые инструменты

- **Фундамент системы правового регулирования**
 - *Соглашение о межгосударственных водных ресурсах 1992 г.*
 - *Соглашение о действиях по решению проблемы Арала 1993*
 - *Рамочная конвенция об ООС в ЦА 2006 г. (пока не действует)*
- **Квази-региональные соглашения**
 - *Соглашение о водно-энергетических ресурсах Сырдарьи 1998 г. (4 страны)*
 - *Соглашение о сотрудничестве в области ООС 1998 г. (3 страны)*
 - *Соглашение об использовании топливно-энергетических и водных ресурсов, и газопроводов ЦА региона 1996 г. (3 страны)*

Региональные правовые инструменты (2)

- **Рекомендательные акты - декларации и заявления глав государств ЦА**
 - Нукусская декларация государств ЦА по проблемам устойчивого развития бассейна Аральского моря (1995 г.) : «Мы согласны с тем, что Центрально-Азиатские государства признают ранее подписанные и действующие соглашения, договоры и другие нормативные акты, регулирующие взаимоотношения между ними по водным ресурсам в бассейне Арала и принимают их к неуклонному исполнению»
 - Иссык-Кульская декларация о региональном сотрудничестве
 - Душанбинская декларация 2003 г.
- **Решения Глав государств ЦА - обязательны для исполнения, но не имеют нормативного характера**
- **Институциональные акты**

Соглашение 1992 г.

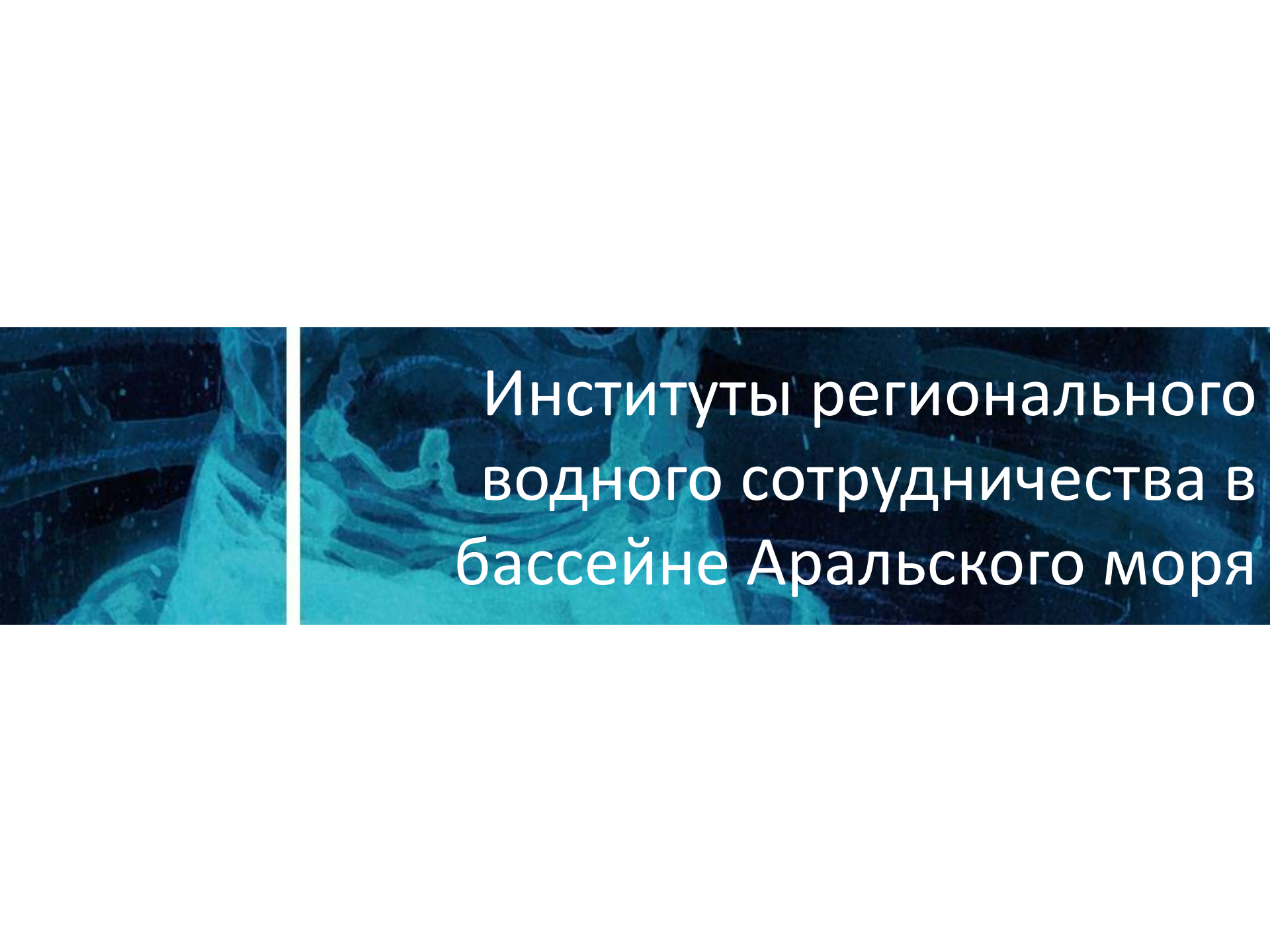
- **Цель:** согласованное и организованное решение вопросов совместного управления водными ресурсами
- признание сложившейся структуры и принципов и «ныне действующих нормативных документах по распределению водных ресурсов»
- **Сфера применения:** водные ресурсы межгосударственных источников
- **Основные положения (обязательства): стороны**
 - Имеют одинаковые права на пользование общими водными ресурсами и несут ответственность за их рациональное использование и охрану
 - Строго соблюдают согласованный порядок и установленные правила использования и охраны водных ресурсов
 - Не допускают действий, затрагивающих интересы других сторон и способных нанести им ущерб, привести к изменению согласованных величин расходов воды и загрязнению водоисточников
 - Совместно проводят работы для решения экологических проблем Аральского моря, а также устанавливают объемы санитарного попуска на каждый конкретный год, исходя из водности межгосударственных источников
 - Принимают решения о совместном использовании производственного потенциала водного хозяйства республик

Соглашение 1992 г.

- **Институциональный механизм:** Межгосударственная координационная водохозяйственная комиссия (МКВК)
- Исполнительные и контрольные органы МКВК - БВО "Сырдарья" и "Амударья"
- **Компетенция:**
 - определение водохозяйственной политики в регионе,
 - разработка ее направлений с учетом нужд всех отраслей народного хозяйства, комплексного и рационального использования водных ресурсов, перспективной программы водообеспечения региона и мер по ее реализации,
 - разработка и утверждение лимитов водопотребления для каждой республики и региона в целом, графиков режимов работы водохранилищ, корректировка их по уточненным прогнозам в зависимости от фактической водности и складывающейся водохозяйственной обстановки
 - Решения МКВК обязательны для всех водопотребителей и водопользователей

Соглашение по Сырдарье 1998 г.

- **Цель:** обеспечение согласованных режимов работы гидроэнергетических объектов и водохранилищ Нарын-Сырдарьинского каскада и подачи воды для ирригационных нужд
- **Сфера применения:** водно-энергетические ресурсы бассейна
- **Основные положения (обязательства):**
 - не нарушать согласованный режим водопользования и поставок энергоресурсов и не ущемлять прав других сторон на получение согласованных объемов воды, поставок энергоресурсов и их транзит
 - поставка дополнительно выработанной электроэнергии и ее компенсация в эквивалентном объеме другими энергоресурсами или деньгами
 - эксплуатация, техническое содержание и реконструкция водно-энергетических объектов осуществляется в соответствии с балансовой принадлежностью и узаконенным правом собственности
 - Режим работы водохранилищ, объемы перетоков электроэнергии, поставки энергоносителей утверждаются ежегодными Межправ. Соглашениями
- **Разрешение споров:** переговоры или международный арбитраж



Институты регионального водного сотрудничества в бассейне Аральского моря

Этапы развития институциональной структуры

1999 - 2009

Этап развития.

Развитие и укрепление
созданной институциональной
структуры

2009 - - - - -

Этап оптимизации.

Совершенствование
институциональной структуры с
фокусом на повышение
эффективности*

1992 - 1999

Этап становления.

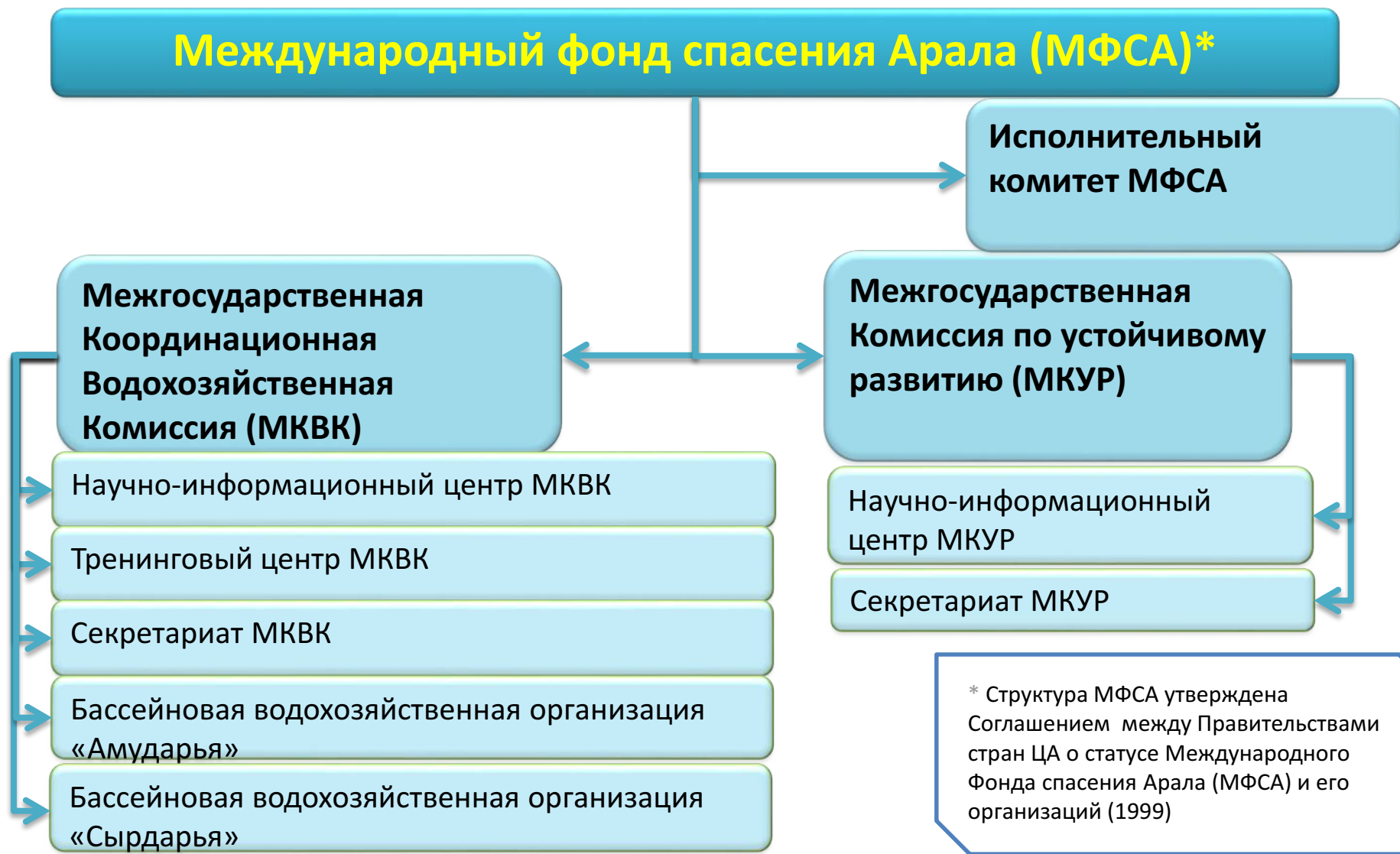
Создание нормативной и
институциональной базы

* 2. Стороны выражают готовность к дальнейшему совершенствованию организационной структуры и договорно-правовой базы МФСА с целью повышения эффективности его деятельности и более активного взаимодействия с финансовыми институтами и донорами по реализации проектов и программ, связанных с решением проблем бассейна Аральского моря.

Институциональные инструменты

- В своей совокупности создают правовую базу – должны определять юридический статус, положение, компетенцию (круг ведения), правомочия и иерархию МФСА и его органов
- Собственно международные договоры
 - *Соглашение о статусе МФСА и его организаций 1999 г.*
 - *Соглашение о сотрудничестве по водным ресурсам 1992*
 - *Соглашение о совместных действиях по решению проблемы Аральского моря 1993 г.*
 - *Рамочная конвенция об охране окружающей среды 2006*
- Другие акты, формально не являющиеся соглашениями
 - *Положение об МФСА, Положение об ИК МФСА, Положение о МКВК, Положение о МКУР, Положение о Секретариате МКВК, Положение о Секретариате МКУР, Положение о Научно-информационном центре по водохозяйственным проблемам при МКВК, Положение о филиалах НИЦ МКВК в государствах бассейна Аральского моря*

Структура региональных институтов водно-экологического сотрудничества в Центральной Азии



Мандат Международного Фонда спасения Арала

Основной задачей Фонда является финансирование и кредитование совместных практических действий и перспективных программ и проектов спасения Арала, экологического оздоровления Приаралья и бассейна Аральского моря в целом с учетом интересов всех государств региона.

Создание и обеспечение функционирования межгосударственной экологической системы мониторинга, банка данных и других информационных систем о состоянии 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

Общая оценка существующей нормативной базы



Сформирована и действует международно-правовая, институциональная база регионального водного сотрудничества Центральной Азии

Были достигнуты и с разной долей успеха реализовывались договоренности по вопросам водodelения и водно-энергетического обмена, совместного управления на основе единых межгосударственных структур.



Существующая правовая база далека от совершенства и нуждается в серьезном улучшении.

Имеющиеся юридические инструменты либо носят формально-декларативный характер, либо просто устарели, или не выполняются, полностью или частично, и не содержат полноценных действенных механизмов по обеспечению их соблюдения.



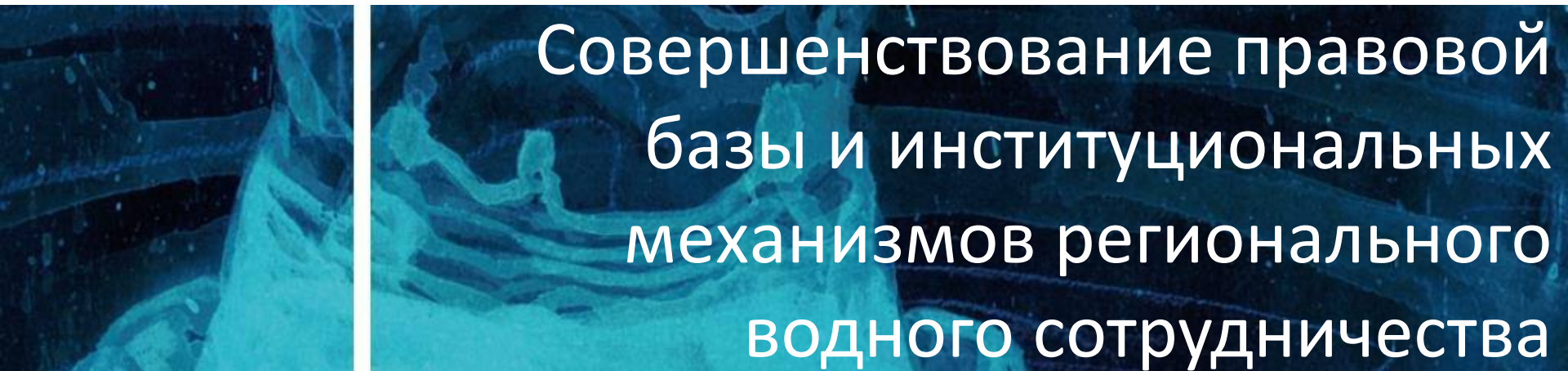
Недостатком правовых основ водного сотрудничества является фрагментарность юридической базы региональных институтов.

Наличие целого ряда недостаточно увязанных между собой актов, создающих или определяющих правовой статус и положение разнообразных органов регионального сотрудничества.



Практически полное отсутствие бассейнового уровня правового регулирования (помимо существующих регионального и двустороннего)

Единственное соглашение по бассейну реки Сырдарья не является по сути «бассейновым», т.к. касается весьма узкой проблематики водно-энергетического обмена.



Совершенствование правовой базы и институциональных механизмов регионального водного сотрудничества

Путь вперед

- Совместное заявление (28.04.2009) Глав государств: «...готовность к дальнейшему совершенствованию **организационной структуры и договорно-правовой базы МФСА** с целью повышения эффективности его деятельности...»
- Создание Рабочей группы по совершенствованию организационной структуры и договорно-правовой базы МФСА
- **Дискуссионный документ** (январь 2010) - 2 варианта:
 - «радикальный» - создание, на основе действующих структур, новой региональной организации
 - «мягкий» - совершенствование существующего механизма регионального сотрудничества

«Радикальный» вариант реформы

- **Создание принципиально новой организации взамен существующих механизмов**
- Совет Глав государств-членов
- Политический орган (аналогичен Правлению МФСА, но с мандатом, включающим функции МКВК и МКУР);
- Исполнительный орган
- Секретариат (постоянно действующий админ. рабочий орган на основе Исполкома)
- Водно-энергетический и Экологические Советы
- Речные бассейновые комиссии для основных трансграничных рек бассейна Аральского моря (с включением существующих, но укрепленных и с расширенными полномочиями БВО, и других элементов из структуры МКВК)

«Мягкий» вариант реформы

- **Сохранение в целом существующих институтов**
- Уточнение и разграничение сфер ответственности центральных органов МФСА и региональных комиссий под эгидой МФСА
- Повышение координирующей роли центральных органов МФСА – Правления и Исполкома – и установление порядка отчетности и взаимодействия между ними и комиссиями
- Внедрение интегрированного управления водными ресурсами посредством усиления взаимодействия водохозяйственного, энергетического и природоохранного секторов
- Улучшение координации связей с донорским сообществом

Концептуальные элементы реформы

- Подготовлены группой экспертов (не ЕЭК ООН, не ИК МФСА) в 2010 г.
- На основе позиций стран, представивших ответы на вопросник
- Отражают общность позиций представивших ответы государств (хотя и есть различия)

Концептуальные элементы: основные черты

- Наиболее «мягкий» из возможных вариантов реформы
 - Консолидируют и гармонизируют нормативно-правовую базу
 - Упорядочивают механизм, с сохранением существующих институтов
 - Приводят нормативно-институциональные документы в соответствие с международной практикой, как по содержанию, так и по форме
 - Могут стать основой для нового институционального соглашения
- Проект Рамочного институционального соглашения (2011 г.)

Некоторые выводы и итоги

- **Сложившаяся международно-правовая база региональных институтов: несовершенна и фрагментарна**
- **Организационный механизм МФСА: не отвечает современным требованиям и потребностям регионального сотрудничества**
- **Предлагаемое решение вопроса:**
 - **Разработка и принятие единого пакета из нового «институционального» соглашения и сопутствующих нормативных актов, которые определили бы статус, порядок взаимодействия и функционирования органов регионального сотрудничества**
 - **Усиление центральной роли МФСА как основного механизма водно-энергетического сотрудничества**

Совершенствование нормативной системы регионального водного сотрудничества

Оптимальный вариант - трехуровневая система правового регулирования

Региональный уровень

- с участием всех государств бассейна Аральского моря – основные принципы сотрудничества, общие обязательства и общие институциональные механизмы

Бассейновый уровень

- с участием государств бассейна многонационального трансграничного водотока – специальные правила, процедуры и организационные механизмы

Двухсторонний уровень

- где это необходимо, - конкретные механизмы сотрудничества на отдельных водотоках, представляющих интерес для двух государств