

проект Азиатского банка развития
РЕТА 6163: Совершенствование управления совместными
водными ресурсами в Центральной Азии

**Анализ действующих соглашений
между странами Центральной
Азии в сфере водных
взаимоотношений с точки зрения
национальных интересов
Казахстана**

**Министерство сельского хозяйства
Республики Казахстан
Комитет по водным ресурсам**

январь 2006 г.

I. ИСХОДНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

1. Располагаемые водные ресурсы в Центральной Азии всегда оказывали и продолжают оказывать существенное воздействие на экономическую деятельность государств региона, поскольку все крупные реки здесь являются трансграничными. Поэтому любые изменения в водопользовании одной из стран, которые объединены общими водными экосистемами, либо воздействие на состояние водных объектов посредством строительства водохозяйственных сооружений, неизбежно отражаются в интересах остальных. Более того, если эти действия не согласованы, то могут возникнуть конфликтные ситуации, поскольку последствия зачастую неблагоприятны для стран нижнего течения, как для развития экономики, так и социально-экологической обстановки.

2. Вода является ключевым фактором, влияющим на благосостояние населения Центрально-Азиатских стран. Гарантированное их обеспечение чистой водой определит качество жизни и будущее развитие региона. В этой связи потребность в современной совместной системе управления водными ресурсами вызвана самой жизнью и требует создания и развития механизма межгосударственного сотрудничества, основанного на интегрированном подходе.

3. В этой связи мы обращаемся к Азиатскому Банку Развития (АБР) рассмотреть возможность включения вопросов совместного управления и охраны водных ресурсов Центрально-Азиатского региона в региональную программу сотрудничества Банка на 2006-2008 годы. Это обращение исходит из понимания того, что АБР в настоящее время играет важную роль в сфере водных взаимоотношений и эта роль признается всеми государствами бассейна.

4. Годовой сток реки Сырдарьи зарегулирован на 94% пятью крупными водохранилищами с общим объемом 31,85 млрд. м³ и другими более мелкими, расположенными в бассейне этой реки. Наиболее крупным из них является Токтогульское (р. Нарын, Кыргызская Республика), с общим объемом 19,5 млрд. м³. Оно запроектировано как водохранилище многолетнего регулирования. Остальные водохранилища - сезонного регулирования и имеют следующие объемы:

Андижанское на р. Карадарье (Узбекистан) – 1,75;
Кайраккумское на р. Сырдарье (Таджикистан) – 3,4;
Чарвакское на р. Чирчик (Узбекистан) – 2,0;
Шардаринское на р. Сырдарье (Казахстан) – 5,2 млрд. м³.

5. Шардаринское водохранилище, как замыкающее русловое, имеет Арнасайский катастрофический сброс для отвода излишней воды, возникающей в результате непредвиденных ситуаций и в годы высокой водности.

6. До 90-х годов Нарын-Сырдарьинский каскад водохранилищ работал в едином ирригационном режиме, бесперебойно обеспечивая водой орошаемые земли республик, расположенные в бассейне, вне зависимости от водности года. Приток воды в Шардаринское водохранилище почти полностью был сбалансирован попусками воды в низовья реки в любой период года. Сбросы воды в Арнасайское понижение имели место лишь в экстремально многоводные годы. Этот режим полностью обеспечивал

устойчивый баланс Арнасайской впадины, гарантирующей прием избытков воды из Шардаринского водохранилища в любые, в том числе и в многоводные годы.

7. Проектирование и строительство всей водно-энергетической инфраструктуры Нарын-Сырдарьинского бассейна осуществлялось в рамках единого государства. Ее назначение, и, соответственно, режимы работы всех сооружений, в том числе гидроузлов, определялись, исходя из основного критерия – получения максимальной экономической выгоды в целом для Центрально-Азиатского региона, в свою очередь являющегося составной частью экономического пространства СССР.

8. Здесь необходимо отметить два момента. Во-первых, основная цель, преследуемая при разработке стратегии и тактики использования водно-энергетических ресурсов, предусматривала достижение максимальной выгоды, без достаточного учета, а зачастую при полном игнорировании интересов отдельных регионов и республик по обеспечению их самостоятельного развития. Именно этот факт явился одной из основных причин экономического кризиса во всем постсоветском пространстве. Во-вторых, максимальная выгода рассматривалась в целом для СССР, вне зависимости от конкретного вклада той или иной республики или отрасли. Поэтому считалось вполне оправданным развитие орошаемого земледелия, прежде всего, в низовьях рек – в Узбекистане и Казахстане. Потребности Таджикистана и Кыргызстана, как в отношении лимитов вододеления, так и в отношении энергетического использования стока, компенсировались беспрепятственными поставками из соседних республик энергоносителей, продукции сельского хозяйства и прочих.

9. Таким образом, существовал своеобразный механизм компенсаций, но не рыночного, а распределительного типа. С началом 90-х годов ситуация с использованием водных ресурсов бассейна р. Сырдарьи коренным образом изменилась. С распадом СССР произошло разрушение хозяйственно-экономических и межведомственных связей между бывшими союзными республиками, что в свою очередь привело к повсеместному падению производства, снижению добычи топливных ресурсов. Отлаженный режим работы водохранилищ Нарын-Сырдарьинского каскада и система поставок топливно-энергетических ресурсов начали давать сбои.

10. В такой ситуации Кыргызская Республика, не имея топливных ресурсов, перевела Токтогульское водохранилище на энергетический режим работы с накоплением летнего стока рек для последующей выработки электроэнергии в зимнее время. Это повлекло за собой изменение режима работы нижерасположенных русловых водохранилищ – Кайраккумского и Шардаринского. Возникли объективные предпосылки регулирования водных отношений между новообразованными государствами бассейна Аральского моря на основе договоренностей.

II. ДЕЙСТВУЮЩИЕ МЕХАНИЗМЫ (ИЛИ) СОГЛАШЕНИЯ ПО УПРАВЛЕНИЮ СОВМЕСТНЫМИ ВОДНЫМИ РЕСУРСАМИ

A. Положительный опыт и результаты

11. В настоящее время водные отношения между государствами бассейна р. Сырдарья регулируются двумя основными соглашениями. Вслед за распадом СССР, 18 февраля 1992 года было заключено «Соглашение между Республикой Казахстан, Республикой Кыргызстан, Республикой Таджикистан, Туркменистаном и Республикой Узбекистан о сотрудничестве в сфере совместного управления использованием и охраной водных ресурсов межгосударственных источников». Затем, 17 марта 1998 года – «Соглашение между Правительством Республики Казахстан, Правительством Кыргызской Республики и Правительством Республики Узбекистан об использовании водно-энергетических ресурсов бассейна р. Сырдарья».

12. Соглашение от 18 февраля 1992 года было одобрено правительствами сторон. Оно явилось фундаментом будущей работы, в котором были заложены основные принципы совместного управления водными ресурсами межгосударственных водных источников.

13. Стороны в преамбуле этого документа отметили, что уважают сложившуюся структуру и принципы распределения водных ресурсов межгосударственных водных источников, основываясь при этом на ныне действующих нормативных документах. Однако по прошествии почти 14-ти лет нужно отметить, что отдельные статьи данного Соглашения не были выполнены вовсе, некоторые из них нарушались отдельными государствами-участниками Соглашения. Например, Статья 1 провозглашает равноправие сторон на пользование едиными водными ресурсами региона, что на практике не поддержано Кыргызской Республикой, которая объявила своей собственностью водные ресурсы, формируемые на ее территории, без учета исторических прав народов, живущих в бассейне р. Сырдарья. Статьи Соглашения об обязанности сторон строго соблюдать ранее согласованный порядок и установленные правила использования и охраны водных ресурсов, не допускать действий, наносящих ущерб другим сторонам, были нарушены Кыргызской Республикой и Узбекистаном. Статьей 12 Соглашения предусматривалась разработка механизма экономической и иной ответственности за нарушение установленного режима и лимитов использования вод, что также не было выполнено.

14. Необходимо также отметить, что данное Соглашение не предусматривало механизмов его реализации с учетом интересов каждой из сторон, особенно, потребностей государств нижнего течения в воде и верхнего течения в топливно-энергетических ресурсах.

15. Как следствие, в результате энергетического режима работы Токтогульского водохранилища орошаемые земли Казахстана начали испытывать серьезный дефицит воды в летнее время, особенно в маловодные годы. Не меньшие проблемы стали возникать с пропуском повышенных зимних расходов воды. Увеличился приток воды к Шардаринскому водохранилищу в зимний период, в результате чего возросли попуски воды из него в низовья Сырдарья расходами с 450-500 м³/с до 700-800 м³/с.

16. Из общего лимита воды для Казахстана почти 70% стало поступать в осенне-зимний период, т. е. естественный сток реки нарушился. В условиях, когда в эти

периоды года с образованием ледостава в низовьях реки ее пропускная способность резко снижалась, искусственные зимние паводки создавали серьезнейшие проблемы по организации защиты населенных пунктов и объектов экономики от затопления и подтопления.

17. Ограниченные возможности Шардаринского водохранилища по аккумулярованию стока и невозможность пропуска больших расходов воды в низовья привели к ежегодному отводу излишних вод в Айдаркольскую впадину через Арнасайский водосброс. Так, сначала 90-х годов эта система озер пополнилась более чем на 36 млрд. м³ воды, при среднегодовом сбросе 3,3 млрд.м³. В настоящее время в ней почти не осталось свободной емкости.

18. Вместе с тем, нельзя отрицать большой позитивный потенциал, заложенный данным Соглашением на многие годы. Это выразилось в создании Межгосударственной координационной водохозяйственной комиссии (МКВК) с исполнительными органами БВО «Амударья» и БВО «Сырдарья», которые на протяжении всех последующих лет на должном уровне выполняют возложенные на них функции.

19. 26 марта 1993 года на своей встрече в г. Кзыл-Орде Главы государств еще раз акцентировали внимание на межгосударственных водных отношениях и одобрили названное Соглашение. Здесь же ими подписан документ о создании Международного Фонда спасения Арала (МФСА), а также подписано соглашение «О совместных действиях по решению проблемы Аральского моря и Приаралья, экологическому оздоровлению и обеспечению социально-экономического развития Аральского региона». Эти документы закрепили видение общих задач региона и определили структуру межгосударственных органов, уполномоченных осуществлять поставленные данным соглашением задачи.

20. 11 января 1994 года в Нукусе было принято решение Глав государств Центральной Азии об утверждении «Программы конкретных действий по улучшению экологической обстановки в бассейне Аральского моря на ближайшие 3-5 лет с учетом социально-экономического развития региона» и одобрении «Основных положений Концепции по решению проблем Арала, Приаралья и бассейна Аральского моря».

21. В рамках Международной конференции ООН по устойчивому развитию государств бассейна Аральского моря, проходившей 20 сентября 1995 года в г. Нукусе, Главами государств ЦА была подписана «Нукуская декларация государств Центральной Азии и международных организаций по проблеме устойчивого развития бассейна Аральского моря». В ней Главы Центрально-Азиатских государств подтвердили, что признают ранее подписанные и действующие соглашения, договора и другие нормативные акты, регулирующие взаимоотношения между ними по водным ресурсам в бассейне Арала и принимают их к неуклонному исполнению. Декларация содержит также обращение к международному сообществу, к правительствам государств и народам всего мира с призывом помочь в решении проблем устойчивого развития и оздоровления экологической ситуации в регионе.

22. Государственный комитет по водным ресурсам Республики Казахстан, а в последствии Комитет по водным ресурсам, по поручению Правительства Республики Казахстан принимал активное участие во всех переговорах и подготовке материалов для лиц, принимающих политические решения. Казахстан считает, что принятые

документы того периода отвечают интересам всего региона, в том числе Казахстана, несмотря на то, что в условиях всеобщего упадка экономики, приходилось напрягать все усилия для выполнения принятых обязательств.

23. Естественно, определенная часть принятых обязательств Казахстаном была выполнена не в полном объеме, что обусловлено экономической ситуацией того времени. К сожалению, экономический кризис во всех государствах не позволил тогда достичь сбалансированного взаимодействия между ними в сфере использования водно-энергетических ресурсов.

24. Повышенная водность тех лет также способствовала неполному выполнению обязательств государств региона. 90-е годы выдались в целом многоводными, и острота проблемы обеспечения водой в вегетационные периоды тех лет каждый раз смягчалась. Стороны не всегда выполняли взятые на себя обязательства по встречным поставкам топливно-энергетических ресурсов, поскольку не было дефицита поливной воды. Ни одна из сторон не поднимала вопрос о разработке механизма экономической и иной ответственности за нарушения договоренностей в соответствии со статьей 12 Соглашения 1992 года. Данный вопрос до настоящего времени остается открытым.

25. Между тем, многоводье одновременно усугубляло обстановку вневегетационных периодов. Повышенные зимние попуски из Токтогульского водохранилища и высокая природная водность этих лет способствовали быстрому заполнению нижележащих русловых водохранилищ, и при ограниченной пропускной способности р. Сырдарьи ниже Кызылорды при ледоставе, приводили к сбросу больших объемов воды в Арнасайское понижение с известными отрицательными последствиями, связанными с затоплением и подтоплением территорий. Несмотря на то, что значительные объемы воды отводились в Арнасайское понижение, приходилось также сбрасывать вниз по руслу реки неприемлемо большие для зимнего времени объемы воды.

26. Вместе с тем, опыт совместной работы Центрально-Азиатских стран по решению проблем межгосударственных водных отношений в бассейне Аральского моря показал, что, несмотря на различия подходов к этим проблемам и интересам, они избрали единственно правильный путь сотрудничества через переговорный процесс и заключение соглашений в области использования водных и энергетических ресурсов региона.

27. Таким образом, была заложена основа в межгосударственных водных отношениях, но следует отметить, что все предыдущие соглашения и другие документы не раскрывали в полной мере пути их реализации. Поэтому возникла необходимость в соглашениях другого, качественно более высокого уровня, которые, базируясь на предыдущем соглашении от 18 февраля 1992 года, определяют принципы взаиморасчетов за поставляемые друг другу водные и топливно-энергетические ресурсы.

28. Такое соглашение также должно было учитывать накопленный опыт заключения ежегодных соглашений и протоколов, в которых устанавливались величины компенсационных поставок топливно-энергетических ресурсов (природного газа, электроэнергии, мазута, угля) и размеры вегетационных попусков из Токтогульского водохранилища для покрытия нужд орошаемого земледелия среднего и нижнего течения р. Сырдарьи.

29. По упомянутым ежегодным соглашениям и протоколам, Узбекистан и Казахстан принимали летом электроэнергию из Кыргызской Республики, выработанную за счет согласованных режимов попусков воды из Токтогульского водохранилища, зимой осуществляли перетоки электроэнергии в Кыргызскую Республику, а часть возвращали соответствующими поставками газа и угля. До 1998 года размеры зимних попусков этими соглашениями не оговаривались.

30. Применение такого подхода, особенно в бассейне Сырдарьи, диктовалось необходимостью учета ирригационного использования водных ресурсов и производства электроэнергии на гидроэлектростанциях, изначально объединенных в единый народнохозяйственный комплекс.

31. В результате интенсивной работы экспертов стран бассейна, при содействии ЮСАИД и Центрально-Азиатского экономического сообщества, в 1997 году проект соглашения, где были заложены основные принципы компенсационных взаимопоставок топлива и энергии между государствами бассейна, был выработан. Соглашение об использовании водно-энергетических ресурсов бассейна реки Сырдарьи было подписано 17 марта 1998 года первыми руководителями правительств Казахстана, Кыргызстана и Узбекистана. Позднее к нему присоединился и Таджикистан.

32. Это соглашение, по сути, было шагом вперед по налаживанию взаимодействия государств Центральной Азии в сфере водных отношений. В то же время и оно, не учитывая многих аспектов регулирования использования водных ресурсов р. Сырдарьи, получилось рамочным.

33. Во-первых, данное Соглашение не содержит ответственности и обязательств государств за взаимопоставки топливных и энергетических ресурсов в годы различной водообеспеченности. Во-вторых, в нем нет статей, определяющих ответственность государственных органов сторон за выполнение обязательств. В-третьих, в Соглашении не определены источники финансирования.

34. Кроме вышеназванных документов в сфере межгосударственных водных отношений, государствами ЦАЭС подписаны также соглашения «О сотрудничестве в области гидрометеорологии»; «О параллельной работе энергетических систем государств Центральной Азии» и др.

35. Все названные и другие соглашения по водно-энергетическим вопросам, подписанные с 1992 года, были направлены на урегулирование вопросов управления водными ресурсами в бассейне Аральского моря. Уровень и содержание каждого соглашения соответствовали реалиям времени заключения. Основные принципы, заложенные в них, не противоречили международному водному праву и мировой практике.

Б. Имеющиеся проблемы и приоритетность их решения

36. Основной проблемой при решении вопросов трансграничного сотрудничества является невыполнение, а в некоторых случаях и прямое игнорирование обязательств сторон по принятым договоренностям, которые могут в перспективе привести к ситуациям чрезвычайного характера.

37. Так, в вышеназванных межправительственных Соглашениях 1992 и 1998 годов между государствами бассейна оговорены условия о недопустимости без согласования друг с другом возведения каких-либо гидротехнических сооружений, изменяющих режим реки Сырдарья и работу существующих водохозяйственных объектов.

38. Приходится констатировать тот факт, что, несмотря на дипломатические ноты, направленные с казахстанской стороны, Узбекистан в нарушение этих условий, построил на Арнасайском водосбросном тракте водохранилище, перекрывающее пути отвода катастрофических вод. И теперь, в это понижение можно сбрасывать только определенный, дозированный объем воды из Шардаринского водохранилища.

39. На этом фоне, снижение регулирующей возможности Шардаринского гидроузла и Арнасайского водосброса может привести к непредсказуемым последствиям при пропуске высоких расходов воды вплоть до разрушения Шардаринской плотины.

40. Не соблюдались также и другие статьи соглашения 1998 года. Например, пути реализации 9-ой статьи о разрешении споров и разногласий вообще не обсуждались при составлении и согласовании ежегодных протоколов о взаимопоставках водных и топливно-энергетических ресурсов, т.е. перспективные вопросы остались вне поля зрения государств-участников соглашения. Вместо этого, с 2000 года между Центрально-Азиатскими государствами началась практика подписания ежегодных соглашений на двухсторонней основе, направленных на удовлетворение сезонных интересов.

41. С января 2000 года между Правительством Республики Узбекистан и Правительством Республики Таджикистан подписываются двухсторонние ежегодные соглашения о сотрудничестве в области рационального использования водно-энергетических ресурсов. На их основе Таджикистан изменил режим работы Кайраккумского водохранилища, чтобы создавать условия для удовлетворения ирригационных нужд Узбекистана, осуществления фиксированных попусков из него и взаимных перетоков электроэнергии в энергосистемы сторон.

42. Эти действия противоречили соглашениям 1992 и 1998 годов, не учитывали интересы Казахстана, так как не предусматривали дополнительных попусков из Кайраккумского водохранилища для казахстанской части бассейна Сырдарья, в том числе по каналу «Достык». Естественно, Казахстан не поддерживал такие действия и неоднократно озвучивал свою позицию на заседаниях МКВК.

43. К сожалению, выполнение обязательств по взаимопоставкам топливно-энергетических ресурсов также оставляло желать лучшего. Уже в год подписания рамочного соглашения, т.е. в 1998 году, из-за многоводности года Казахстан поставил в Кыргызскую Республику всего 150,4 тыс. тонн угля вместо 566,7 тыс. тонн и принял 150 млн. кВтч электроэнергии вместо 250 млн. кВтч по обязательству. Узбекистан принял в этом году также всего 74,9 млн. кВтч вместо 200 млн. кВтч. В 1999 году Казахстан перевыполнил обязательство по углю, но Узбекистан недопоставил газа на 169 млн. куб. м. В маловодный 2000 год Узбекистан перевыполнил свои обязательства по газу, но Казахстан недопоставил угля 31,4 тыс. тонн и так далее. Не было стабильности по выполнению обязательств между государствами бассейна в связи с тем, что даже при ежегодно предусматриваемых одних и тех же объемах взаимопоставок, они сильно зависели от водности года. Результаты анализа представлены в таблице 1 (см. приложение).

44. Казахстан заинтересован в гарантированных поставках водных ресурсов в вегетационный период и безопасном режиме работы Нарын-Сырдарьинского каскада в межвегетационный период. Обеспечение вышеназванных аспектов возможно только при согласованном всеми странами бассейна р. Сырдарьи режиме работы водохранилищ Нарын-Сырдарьинского каскада. Однако, в последние два года «срывается» заключение многосторонних межправительственных протоколов.

45. Так, например, в 2005 году экспертами водохозяйственных и топливно-энергетических отраслей республик Центральной Азии был разработан и запарафирован проект четырехстороннего межправительственного Протокола между правительствами Республики Казахстан, Кыргызской Республики, Республики Таджикистан и Республики Узбекистан «Об использовании водно-энергетических ресурсов реки Сырдарьи на 2005 год и 1 квартал 2006 года». Однако данный Протокол не был подписан правительствами сторон в связи с отказом его подписания узбекской стороной.

46. 19 июля 2005 г. подписан межправительственный Протокол между Казахстаном и Кыргызской Республикой по использованию водно-энергетических ресурсов бассейна р. Сырдарьи в 2005 году и 1-ом квартале 2006 года. В соответствии с данным двухсторонним Протоколом за вегетационный период из Токтогульского водохранилища принято 1313 млн. м³ воды и осуществлен прием кыргызской электроэнергии в объеме 1228 млн. кВтч, а также транзит в Российскую Федерацию - 568 млн. кВтч. Выполнение принятых обязательств между сторонами обеспечили бесперебойную подачу воды в казахстанскую часть канала «Достык».

47. В то же время необходимо отметить, что значительная часть воды, выпущенной из Токтогульского водохранилища, была перехвачена и направлена на полив орошаемых земель Узбекистана. Однако, несмотря на это, время от времени наблюдались факты препятствования с узбекской стороны пропуску необходимых для Махтааральского района расходов воды. Мотивацией этому служило нехватка воды для орошаемых земель Узбекистана до Кайраккумского водохранилища. Они требовали, чтобы Казахстан вышел с предложением к Кыргызской Республике об увеличении попусков из Токтогульского водохранилища, что в корне противоречит международному праву и ущемляет интересы казахстанской стороны. И это при достаточном объеме Кайраккумского водохранилища для удовлетворения потребностей в воде и Узбекистана, и Казахстана до Шардаринского водохранилища.

48. Анализ выполнения межгосударственных обязательств по использованию водно-энергетических ресурсов показывает, что за период с 1992 г. по настоящее время ни разу ни одно Соглашение не было выполнено всеми сторонами в полном объеме. На наш взгляд, основными причинами неустойчивого выполнения обязательств государствами бассейна р. Сырдарьи являются:

- несовершенство межгосударственной правовой базы (соглашений и протоколов) по управлению водными ресурсами;
- общий низкий уровень экономики стран, отсутствие ответственности, равновыгодного и эффективного механизма водо-топливо-энергетического обмена;
- высокая водность в бассейне Сырдарьи в последние годы, в результате чего, потребность в дополнительных водных ресурсах для ирригационных нужд была

низкой, и стороны снижали прием электроэнергии из Кыргызской Республики, соответственно поставка топливных ресурсов также снижалась;

- затягивание переговорных процессов и позднее время их заключения - зачастую Соглашения подписывались уже летом и стороны за период вегетации не успевали принять оговоренный объем электроэнергии;

- отказ отдельных государств от подписания многосторонних межправительственных протоколов;

- социально-экономические проблемы в странах Центральной Азии.

49. Как следствие, существующие соглашения и ежегодные протоколы на различных уровнях не гарантируют надлежащее использование и контроль водных ресурсов. Они не охватывают всех вопросов совместного управления трансграничными водами в Центральной Азии. В частности, не гарантируют бесперебойное обеспечение орошаемых земель поливной водой, особенно расположенных в нижнем течении, приток воды в Аральское море, необходимый для поддержания его экосистем, не предотвращают возникновение критических ситуаций в бассейне р. Сырдарьи в многоводные годы.

50. Так, например, в зимние периоды последних трех лет притоки к Шардаринскому водохранилищу были в пределах 1000-1600 м³/с. При этом в низовьях реки создавались критические ситуации, связанные с попусками воды из водохранилища расходами, достигшими 700 м³/с, которые в два раза превышали среднегодовые показатели для этого периода года. В этой связи, в целях уменьшения объемов поступающей воды к Кызылординскому гидроузлу и снижения угрозы затопления населенных пунктов, осуществлялись вынужденные заборы воды в оросительные каналы, вода направлялась в старые русла для отвода на песчаные и ненаселенные территории.

51. Несмотря на проведение комплекса предупредительных мер по смягчению последствий такого искусственного паводка, региону нанесен огромный ущерб. Были затоплены населенные пункты, сельскохозяйственные угодья, разрушены гидротехнические сооружения и отдельные участки автодорог, из зоны затопления эвакуированы несколько тысяч жителей населенных пунктов. В дальнейшем это отразилось на своевременном проведении весенне-полевых работ, не были осуществлены ремонтно-восстановительные работы на затопленных каналах. Ежегодный ущерб, наносимый только Кызылординской области, исчисляется миллиардами тенге.

52. Поэтому Казахстан считает, что на современном этапе необходима разработка новой правовой базы и эффективного экономического механизма в сфере водохозяйственных отношений. Это требует новых подходов к межгосударственным переговорам в области вододелия и водопользования. Межгосударственные соглашения и процедуры должны быть разработаны в соответствии с международным водным правом, а также с учетом местных традиций и опыта.

53. Прежние правила управления водой, основанные на приоритете орошаемого земледелия, не соответствуют ни приоритету государств, расположенных в зоне формирования стока (Кыргызская Республика и Таджикистан), ни приоритету государств среднего и нижнего течения (Узбекистан и Казахстан). Это создает

конфликт интересов между странами бассейна. Попытки разрешить его на основе бартерных взаимопоставок между странами (т.е. давать топливо из расположенных ниже стран в обмен на оросительную воду в расположенные выше страны) не были успешными из-за отсутствия механизма реализации.

В. Участие донорского сообщества в решении имеющихся проблем

54. В 1994 году в г. Нукусе Главами государств Центральной Азии была утверждена «Программа конкретных действий по улучшению экологической обстановки в бассейне Аральского моря на ближайшие 3-5 лет с учетом социально-экономического развития региона» и одобрены «Основные положения Концепции по решению проблем Приаралья и бассейна Аральского моря.

55. В рамках Международной конференции ООН по устойчивому развитию государств бассейна Аральского моря (Нукус, 1995 г.) Главами государств ЦА была подписана «Нукуская декларация государств Центральной Азии и международных организаций по проблеме устойчивого развития бассейна Аральского моря». Декларация содержит обращение к международному сообществу, к правительствам государств и народам всего мира с призывом помочь в решении проблем устойчивого развития и оздоровления экологической ситуации в регионе.

56. Данные документы положили начало широкому привлечению средств международных доноров к решению проблем Аральского моря и Приаралья: МБРР, Глобального экологического фонда (ГЭФ), USAID и других.

57. Как было сказано выше, в подготовке Рамочного соглашения 1998 года активное содействие приняло Американское агентство по международному развитию (USAID).

58. Проект «Регулирование русла реки Сырдарьи и сохранение северной части Аральского моря – Фаза 1» (РРССАМ – 1), финансируемый Всемирным Банком, является составной частью Программы конкретных действий по улучшению экологической обстановки в бассейне Аральского моря и Приаралья с учетом социально-экономического развития региона. Зона проекта охватывает территорию бассейна реки Сырдарьи от Шардаринского водохранилища до Аральского моря. Основными его целями являются поддержка и увеличение объемов сельскохозяйственного (включая животноводство) и рыбного производства в казахстанской части бассейна Сырдарьи, расширение акватории и организация защиты Северного Аральского моря (САМ), оздоровление экологической ситуации и окружающей среды в дельте и прибрежной части Приаралья.

59. В рамках проектов ГЭФ в 2000-2002 годах осуществлялся проект «Управление водными ресурсами и окружающей средой в бассейне Аральского моря» для разработки общей политики, стратегии и программы действий, направленных на развитие национальных и региональных мероприятий по решению водохозяйственных проблем. Целью подкомпонента А1 данного Проекта являлась подготовка соответствующего пакета национальных и региональной политик, стратегий и программ действий по улучшению управления водными ресурсами и засолением дельты:

- решения национальных проблем в водном секторе; работ, направленных на конкретные цели, такие как водосбережение и уменьшения засоления почв; инвестиций для восстановления и улучшения инфраструктуры ирригации и дренажа; улучшения эксплуатации и содержания основных и фермерских систем ирригации и дренажа;
- подготовки международных соглашений, в том числе: (1) определение механизмов водораспределения и стандартов засоления рек, а также механизмов контроля и измерения, (2) обеспечение базы для инвестирования в национальные и региональную водную инфраструктуру, (3) обеспечение базы для финансирования дальнейшего развития региональных агентств ответственных за планирование и управление водными ресурсами и инфраструктурой бассейна

60. В рамках Специальной программы ООН для экономик Центральной Азии (СПЕКА), которая выполнялась совместно Европейской экономической комиссией ООН (ЕЭК) и Экономической и социальной комиссией ООН для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО) с целью оказания содействия странам Центральной Азии в углублении их сотрудничества по нескольким приоритетным направлениям, разработан проект "Рациональное и эффективное использование энергетических и водных ресурсов в Центральной Азии", который, финансировался из бюджета Организации Объединенных Наций (ООН).

61. Проект СПЕКА нацелен на совместную выработку стратегии рационального использования водных и энергетических ресурсов региона. Координацию работ осуществляла Проектная Рабочая Группа по энергетическим и водным ресурсам (ПРГ-Энерго), организационную поддержку которой оказывало Правительство Кыргызской Республики.

62. В соответствии с решением Глав Государств Центральной Азии от 6 октября 2002 года органы МКВК участвуют в реализации "Программы конкретных действий по улучшению экологической и социально-экономической обстановки в бассейне Аральского моря на период 2003-2010 годы"

63. В частности, продолжают работы по подготовке межгосударственных соглашений в свете выполнения поручений Глав Государств по ПБАМ-2 по позициям, реализуемым в рамках приоритета 1 «Разработка согласованных механизмов комплексного управления водными ресурсами бассейна Аральского моря». Эти соглашения по своей сути должны являться нормативно-правовыми актами регионального характера по общим аспектам управления водными ресурсами в бассейне Аральского моря.

64. В этом отношении сделаны определенные шаги по подготовке следующих проектов соглашений: «Об укреплении организационной структуры управления, охраны и развития трансграничных водных ресурсов в бассейне Аральского моря», «О формировании и функционировании национальной, бассейновой и региональной баз данных комплексного использования и охраны водных ресурсов бассейна Аральского моря» и «Об охране трансграничных вод, правилах контроля их качества и обеспечении экологической устойчивости в регионе».

Г. Предлагаемые рекомендации и сроки по решению приоритетных проблем

65. Наиболее приемлемым для Казахстана решением создавшихся вышеперечисленных проблем является комплексный подход, при котором все усилия должны быть направлены одновременно в двух направлениях:

- межгосударственное, когда необходимо искать компромиссные, взаимоприемлемые решения в виде заключения многостороннего долгосрочного соглашения между нашими странами по совместному использованию водно-энергетических ресурсов бассейна р. Сырдарьи, и;
- внутригосударственное, в виде строительства дополнительных емкостей и восстановления старых русел и озерных систем для приема и аккумуляирования искусственных зимних паводков.

66. На наш взгляд, для устранения причин, влияющих на выполнение обязательств по будущим соглашениям, каждое государство региона должно иметь четкое представление о выгодах и потерях при выполнении ими своих обязательств, как в плане экономическом, так и, что немаловажно, в – социальном. Пока ни одно государство бассейна не проводило таких технико-экономических расчетов, а также социальных исследований.

67. Естественно, выполнение таких расчетов дело весьма сложное. Они должны охватывать не только водные и энергетические секторы экономик государств, но и другие сферы, на которые косвенно может повлиять то, или иное решение. Между тем, четкое представление о выгодах и потерях является одним из реально возможных путей сближения позиций и налаживания сотрудничества между государствами по вопросам совместного управления водными и энергетическими ресурсами бассейна Аральского моря.

68. В то же время страны, расположенные ниже по течению хотят, чтобы странами верхнего течения учитывались региональные экологические ограничения, и особенно, качество воды в среднем и нижнем течении рек. Так, например, Казахстан, как было сказано выше, выполняет работы по регулированию русла р. Сырдарьи и сохранению северной части Аральского моря и заинтересован в получении соответствующего эффекта от реализации этого проекта.

69. Совместное использование водных ресурсов реки Сырдарьи и ее притоков представляет сложный процесс взаимных уступок, компромиссов и обязательств. При этом водообеспеченность и водохозяйственная обстановка территории Казахстана, находящейся в нижнем течении Сырдарьи, в определенной степени зависит от водной политики государств, расположенных выше. Отсюда обеспокоенность состоянием существующей схемы взаимоотношений в водно-энергетической отрасли, которая в полной мере не удовлетворяет ни одно из государств, расположенных в бассейне реки Сырдарьи, не является оптимальной для региона в целом и требует незамедлительного создания приемлемой модели.

70. Мы считаем, что в перспективе необходимо отходить от практики заключения половинчатых двухсторонних соглашений и находить пути к заключению долгосрочных многосторонних, с учетом интересов каждой стороны. Многосторонние соглашения дают возможность комплексно управлять водными ресурсами бассейна,

повысить доверие государств друг к другу и избежать конфликтных ситуаций. Тем более на это нацеливают поручения высших должностных лиц государств региона.

71. Казахстан выступает за развитие взаимовыгодных межгосударственных водных отношений. На это нацеливает также принятый в 2003 году новый Водный кодекс страны. В этом документе определены основные принципы межгосударственного сотрудничества в области использования и охраны трансграничных вод, которые основаны на принципах международного водного права, провозглашенных в положениях Хельсинской конвенции по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер. Водное законодательство признает приоритетность межгосударственных соглашений. Понятие «трансграничные воды» выделено в отдельную статью.

72. Кодекс допускает создание межгосударственного органа по управлению трансграничными водами для совместной реализации межгосударственных и межправительственных соглашений в области использования и охраны трансграничных вод, ратифицированных Республикой Казахстан. В этом плане создание Международного водно-энергетического консорциума, как финансового механизма, сочетающего экономические интересы гидроэнергетиков с интересами всех нижерасположенных по реке водопотребителей на взаимоприемлемых для всех условиях, могло бы способствовать решению проблем рационального использования водно-энергетических ресурсов региона.

73. Во исполнение решений Глав Государств Организации Центрально-Азиатского сообщества, принятых 5-6 октября 2002г. в Душанбе, казахстанской стороной был подготовлен и направлен по дипломатическим каналам странам ЦАС проект Соглашения о создании водно-энергетического консорциума.

74. В июле 2003 года в Алматы на заседании Совета глав государств - членов Организации «Центрально-Азиатское Сотрудничество» принято решение о привлечении международных финансовых институтов – Международного Банка Реконструкции и Развития, Европейского Банка Реконструкции и Развития, Азиатского Банка Развития, Исламского Банка Развития для оказания содействия в разработке концепций региональных водно-энергетического, продовольственного и транспортного консорциумов. Руководствам данных международных организаций направлены послания Председателя Совета глав государств-членов ЦАС, Президента РК Назарбаева Н. А. об оказании такого содействия.

75. В результате сотрудничества с МБРР, в июле 2004 г. в Алматы на встрече представителей водохозяйственных и энергетических отраслей государств-членов ЦАС был согласован и одобрен проект Концепции создания МВЭК. Однако, проект Концепции не был парафирован на заседании Совета министров иностранных дел государств-членов ЦАС в августе 2004 г. в Астане в связи с представлением узбекской стороной «своего» проекта Концепции создания МВЭК.

76. В дальнейшем 18 октября 2004 года в Душанбе в ходе состоявшегося заседания Совета глав государств-членов Организации ЦАС была одобрена Концепция создания Международного водно-энергетического консорциума государств-членов Организации «Центрально-Азиатское Сотрудничество».

77. На ее основе, казахстанской стороной был разработан проект Соглашения между Правительством Республики Казахстан, Правительством Республики Таджикистан и Правительством Республики Узбекистан о создании Международного водно-энергетического консорциума, который в конце ноября 2004 года был направлен странам-участникам организации ЦАС. В январе 2005 года направлен на согласование второй проект Соглашения по МВЭК, разработанный при активном участии Всемирного Банка.

78. На сегодняшний день проект Соглашения все еще находится на стадии рассмотрения, согласования и доработки. 26-27 сентября 2005 г. в Душанбе на заседании Комитета Национальных координаторов и Совета Премьер-Министров государств-членов Организации ЦАС, было поручено доработать и согласовать данный проект Соглашения до 1 января 2006 года.

III. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

79. Разновекторные интересы государств бассейна в сфере использования водных и энергетических ресурсов, до настоящего времени не позволили полностью реализовать заложенные в действующих соглашениях обязательства сторон. Этому препятствовало множество факторов объективного и субъективного характера. Негативные последствия от несоблюдения положений соглашений больше всего отражались в Казахстанской части бассейна р. Сырдарья, как государстве нижнего течения.

80. Следует отметить, что проводится немалая работа на всех уровнях, привлечены международные финансовые институты, в известной степени определены позиции сторон. Необходимо, наконец, найти компромиссное решение и воплотить его в совместные долгосрочные соглашения, как по вопросам использования водных ресурсов бассейна р. Сырдарья, так и – создания Международного водно-энергетического консорциума.

81. С позиции Казахстана наиболее приемлемым решением создавшихся вышеперечисленных проблем является комплексный подход, при котором все усилия должны быть направлены одновременно в двух направлениях:

- межгосударственное, когда необходимо искать компромиссные, взаимоприемлемые решения в виде заключения многосторонних долгосрочных соглашений между нашими странами по совместному использованию водно-энергетических ресурсов бассейна р. Сырдарья, и;
- внутригосударственное, в виде строительства дополнительных емкостей и восстановления старых русел и озерных систем для приема и аккумуляции искусственных зимних паводков.

