

Институциональное и правовое обеспечение управления бассейнами трансграничных рек Центральной Азии как фактор развития гидроэнергетики в регионе

В.А. Ясинский, А.П. Мироненков, Т.Т. Сарсембеков

Владимир Адольфович Ясинский – Директор по аналитической работе, член правления ЕАБР. Окончил экономический факультет Московского государственного университета (МГУ), преподавал в Российском институте дружбы народов и МГУ. Работал в качестве заместителя экономического советника посольства Российской Федерации (РФ) в Непале и заместителем торгпреда РФ в Индии. 1998-2003 – заместитель торгпреда РФ в Китае, 2003-2006 годы – заместитель директора представительства компании «Газпром» в Китае. С 2006 года – член Правления, директор по аналитической работе ЕАБР.

Электронная почта: yasinskiy_va@eabr.org

Александр Петрович Мироненков – к.э.н., начальник отдела технического содействия, Аналитического управления ЕАБР. Автор множества публикаций по темам, касающимся проблем развития водно-энергетического комплекса Центральной Азии, состояния окружающей среды в контексте устойчивого развития Центральноазиатского региона и Евразийского экономического сообщества.

Электронная почта: mironenkov_ap@eabr.org

Тулуген Таджибаевич Сарсембеков – заместитель начальника отдела технического содействия, Аналитического управления ЕАБР. Автор ряда монографий по вопросам управления водными ресурсами, имеет большое количество публикаций по природоохранной тематике, проблемам рационального использования водных ресурсов и развития энергетики.

Электронная почта: sarsembekov_tt@eabr.org

Использование водных ресурсов по масштабам и темпам роста превосходит потребление всех наиболее интенсивно расходуемых природных ресурсов. Все крупные реки Центральной Азии (ЦА) относятся к междуна-

родным водотокам. Геополитические факторы в бассейнах трансграничных рек региона предопределяют необходимость сотрудничества, основанного на нормах международного права, применительно к конкретному речному бассейну. Для стран ЦА проблемы водопользования в бассейнах трансграничных рек, с одной стороны, имеют достаточно схожий характер, что дает возможность выработать унифицированные подходы к их решению. С другой стороны, различия в природно-климатических, хозяйственных, экономических, политических условиях каждой страны ведут к серьезным противоречиям в межгосударственных водных отношениях, что сдерживает привлечение внешних инвестиций в регион для развития водного сектора и гидроэнергетики.

Возрастающий дефицит воды в бассейнах трансграничных рек ЦА обуславливает необходимость осуществления мер по технической модернизации и развитию водохозяйственной инфраструктуры, рационализации водопользования и водосбережения во всех отраслях экономики. Для этого требуются значительные и долговременные инвестиции и, соответственно, должны быть правовые меры по их защите и снижению риска реализуемых проектов. Устойчивое экономическое развитие в бассейнах трансграничных рек зависит от эффективного межгосударственного взаимодействия и сотрудничества, унифицированной правовой базы в сфере водных отношений.

Двусторонние и многосторонние соглашения служат важным средством для урегулирования взаимоотношений между государствами, использующими один и тот же международный водоток. Договоренности, определяющие принципы и схемы совместного использования водных ресурсов, имеют своей целью укрепление сотрудничества и предотвращение спорных ситуаций. Как правило, в соглашениях предусматриваются совместные органы, которые осуществляют реализацию достигнутых договоренностей. В зависимости от цели и задач соглашения правовой статус таких органов (комиссий, комитетов, рабочих групп) может быть различным. Они могут работать на постоянной или временной основе, иметь полномочия для принятия решений или готовить рекомендации и предложения для национальных органов.

Анализ межгосударственных договоров о трансграничных водных ресурсах показывает, что вопросы сотрудничества охватывают различные направления водопользования. Из изученных 145 договоров и соглашений 37% касаются использования воды, 39% – гидроэнергетики, 9% – контроля над наводнениями, 6% – промышленного использования воды, по 4% – вопросов судоходства и загрязнения, 1% – рыболовства. Договорная практика совместного водопользования географически распространена не на все международные водотоки: из 263 международных бассейнов в 157 сотрудничество еще не имеет правовой регламентации.

Международными соглашениями по совместному использованию вод охвачено 109 из 263 существующих речных бассейнов, то есть только в 42% трансграничных бассейнов поддерживается сотрудничество. Количество совместных органов управления речным бассейном гораздо мень-

ше указанного числа соглашений. Всего в 62 из 263 речных бассейнов имеются международные речные организации, то есть они созданы всего лишь в 24% трансграничных бассейнов. Как показано в *таблице 1*, только в 26 из 176 речных бассейнов, относящихся к двум странам, созданы совместные организации. Это всего 15% от количества таких речных бассейнов. Гораздо больше международных организаций создано в международных бассейнах, принадлежащих нескольким странам: 36 из 87 таких речных бассейнов имеют совместные органы, то есть ими охвачено 42% трансграничных бассейнов.

Таблица 1
Международные бассейны, имеющие речные организации

	Количество бассейнов	Количество бассейнов, имеющих международные речные организации (МРО)		
		Количество	Доля МРО, приходящихся на бассейн	Доля МРО от общего количества бассейнов
Всего международных речных бассейнов,	263	62	0.24	1
из них относятся:				
к двум странам	176	26	0.15	0.42
к нескольким странам	87	36	0.41	0.58

Источник:
Dombrowsky, 2008

Специфичность и ограниченность водных ресурсов диктуют необходимость политики поддержания количественного и качественного потенциала водных источников, комплексного решения социальных, водохозяйственных и экологических проблем исходя из единства формирования водных ресурсов в пределах всего бассейна реки. На международном и национальном уровне следует создавать бассейновые органы управления. Они объективно отражают интересы всех водопользователей, реализуют достигнутые договоренности, способствуют бесконфликтному разрешению спорных ситуаций и укреплению потенциала национальных органов управления водными ресурсами. Бассейновые органы могут действовать на постоянной или временной основе, иметь полномочия для принятия решений или готовить рекомендации и предложения для национальных органов. Речные бассейновые комиссии или комитеты могут состоять из двух и более участников соглашения, иметь различные полномочия и задачи. В *таблице 2* показано общее количество международных организаций. Их насчитывается всего 86, из них 57 (66%) созданы на двусторонней и 29 (34%) – на многосторонней основе. Кроме того, речные комиссии могут охватывать несколько речных бассейнов; имеется семь таких организаций, их доля составляет 8% от общего количества речных учреждений. Значительную долю занимают пограничные водные комиссии: из 86 существующих международных речных организаций к ним относятся 20, или 23% от их общего количества.

Международные бассейновые (речные) комиссии ЦА в своей деятельности охватывают различные сферы водопользования и охраны вод, в том числе координируют вопросы, связанные с использованием гидроэнергетических ресурсов трансграничных рек.

Типы организаций	Количество организаций	Доля организаций по их типам
Всего международных бассейновых организаций, из них:	86	1
двусторонние	57	0.66
многосторонние	29	0.34
Организации, охватывающие несколько речных бассейнов	7	0.08
Пограничные водные комиссии	20	0.23

Таблица 2
Международные речные организации

Источник:
Dombrowsky, 2008

Межгосударственная координационная водохозяйственная комиссия Центральной Азии (МКВК) создана в соответствии с соглашением между Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой, Республикой Узбекистан, Республикой Таджикистан и Туркменистаном о сотрудничестве в сфере совместного управления и охраны водных ресурсов межгосударственных источников (1992). МКВК и ее органы входят в состав структуры Международного фонда спасения Арала. Членами комиссии являются первые руководители водохозяйственных организаций государств Центральной Азии. Заседания проводятся ежеквартально, по инициативе одной из сторон может быть проведено внеочередное заседание.

В организационную структуру МКВК входят следующие исполнительные органы.

- Бассейновые водохозяйственные объединения «Амударья» и «Сырдарья», расположенные в Ходженте и Ташкенте, осуществляют регулирование использования водных ресурсов на основе установленных МКВК лимитов и обеспечивают эксплуатацию водохозяйственных сооружений, межгосударственных каналов и других объектов на трансграничных реках.
- Научно-информационный центр комиссии является аналитическим и информационным органом и осуществляет свою деятельность совместно с сетью научных и проектных организаций пяти государств. Центр расположен в Ташкенте, в трех государствах Центральной Азии имеются его филиалы.
- Координационно-метеорологический центр – создан с целью унификации метеорологического обеспечения и содействия автоматизации управления на межгосударственных объектах и сооружениях на трансграничных реках бассейна Аральского моря.
- Секретариат МКВК – обеспечивает организацию работы комиссии, расположен в Ходженте, Таджикистан.
- В сферу деятельности межгосударственного органа входят вопросы повышения квалификации специалистов высшего и среднего звена стран Центральной Азии, для этой цели создан и действует в Ташкенте тренинговый центр.

Комиссия Республики Казахстан и Кыргызской Республики по межгосударственному использованию водохозяйственных сооружений на реках

Чу и Талас (комиссия по Чу и Таласу) создана в 2006 году в соответствии с соглашением между правительствами Республики Казахстан и Кыргызской Республики об использовании водохозяйственных сооружений на реках Чу и Талас (2000). Работу поддерживают международные учреждения системы ООН, финансовые институты (АБР, ЕЭК, ЭСКАТО ООН и другие).

Комиссия по Чу и Таласу состоит из двух частей: казахстанской и кыргызстанской. Члены комиссии назначаются правительствами государств. Сессии проводятся не реже двух раз в год. Постоянно действующий исполнительный орган – секретариат, проводящий заседания поочередно в Казахстане и Кыргызстане. Его основные задачи: подготовка встреч комиссии, решение организационных вопросов, разработка годовых отчетов. Комиссией созданы рабочие подгруппы по:

- (a) правовым и институциональным вопросам;
- (b) распределению водных ресурсов;
- (c) гидротехническим работам и реконструкции сооружений;
- (d) экономике, окружающей среде, мониторингу и обмену данными.

Подобные комиссии или другие органы сотрудничества по управлению трансграничными (международными) бассейнами созданы и действуют на многих трансграничных реках стран ЦА.

Гидроэнергетика относится к электроэнергетике возобновляемых источников энергии, в объеме электроэнергии, производимой в мире на базе возобновляемых источников, ее доля составляет 89%. Крупные ГЭС с водохранилищами, площадь которых во многих случаях сопоставима с поверхностью больших естественных озер, резко меняют режим стока на обширных территориях, затрагивая интересы сопредельных государств. Водоохранилища стали заметным компонентом окружающей среды и важнейшей составной частью речных систем. Создание искусственных водоемов в бассейнах трансграничных рек, приобретая геополитическое значение, оказывает решающее воздействие на многие аспекты международной безопасности. Наличие в ряде регионов значительных гидроэнергетических ресурсов, нарастающий дефицит топливно-энергетического баланса в большинстве стран мира обуславливают рост объемов инвестиций в развитие гидроэнергетики и комплексное использование водных ресурсов.

Решение проблем совместного использования водно-энергетических ресурсов в Центральной Азии имеет не только огромное экономическое, но и экологическое, политическое и международное значение. Это один из основных факторов поддержания в регионе стабильности, экономического роста и экологической безопасности.

Энергетика – основа экономической интеграции. Вступление в силу с июля 2010 года Таможенного кодекса для государств – участников Таможенного союза – новый этап в развитии интеграционного сотрудничества, прежде всего в сфере энергетики. Таможенный союз (ТС) как

механизм формирования единого торгового пространства открывает широкие перспективы для реальной энергетической интеграции и функционирования общего энергетического рынка, повышения энергетической безопасности его государств-участников и ЕврАзЭС в целом. В интеграционных процессах на евразийском пространстве вопросы использования водных ресурсов трансграничных рек – приоритетное направление сотрудничества. Разрешение возникающих при этом проблем и противоречий, как показывает международная практика, во многом зависит от динамики экономического взаимодействия, либерализации торгово-экономических отношений, характера и уровня инвестиционного сотрудничества. Для стран региона важно установить тесное сотрудничество с целью предотвращения возможных негативных последствий строительства гидроэнергетических объектов для нижележащих стран. Такие подходы позволят привлечь к реализации проектов международные финансовые институты, страны-доноры и частных инвесторов, ускорить освоение богатого гидроэнергетического потенциала Центральной Азии, сформировать общий энергетический рынок и обеспечить беспрепятственный выход на внешние рынки электроэнергии, повысив тем самым рентабельность проектов. Процесс регулирования межгосударственных отношений в совместном использовании водных ресурсов должен развиваться на основе рекомендаций международных конвенций, руководящих принципов в области охраны и использования трансграничных водотоков и международных озер. Такие документы создают возможность выработки приемлемых подходов к совместному использованию и охране трансграничных вод, совместному осуществлению мер противодействия климатическим изменениям и стихийным явлениям, связанным с водой, обеспечению безопасности гидротехнических сооружений на трансграничных реках. Взаимная заинтересованность государств ЦА в рациональном использовании вод трансграничных рек – одна из объективных основ для укрепления сотрудничества. Развитие экономики стран ЦА и растущий спрос на воду, необходимость решения экологических проблем в регионе придают еще большее значение такому сотрудничеству. Равноправное и взаимовыгодное сотрудничество является одним из важных условий использования вод всеми странами бассейна трансграничной реки.

Выработка правового механизма совместного управления водными ресурсами с учетом международного опыта – основа разрешения многочисленных противоречий в их использовании как на региональном, так и на национальном уровне. Укрепление правового режима водопользования на трансграничных реках будет способствовать привлечению инвестиций в водный сектор и другие отрасли экономики региона, связанные с ним, и более активному участию в этом международных финансовых организаций. В этой связи странам Центральной Азии нужно принять хартию (соглашение) об экологически безопасном использовании водных ресурсов трансграничных рек. В ней могут содержаться основные принципы совместного водопользования, включая гидроэнергетику, соответствующие международным нормам, и обязательства по их соблюдению в двух- и многостороннем сотрудничестве.

Наличие в ЦА значительных гидроэнергетических ресурсов, нарастающий дефицит топливно-энергетического баланса обуславливают рост объемов инвестиций в развитие гидроэнергетики и комплексное использование водных ресурсов. Развитие гидроэнергетики имеет долгосрочные экономические преимущества, прежде всего, с позиции возможности ее диверсификации, более эффективного и многоцелевого использования потенциала не только крупных рек, но и малых. Растущие инвестиционные потребности для развития водного сектора, в том числе энергетики, требуют политических и правовых мер по урегулированию водных отношений в ЦА, учитывающих интересы каждой стороны, направленных на поддержание экологически безопасного режима водопользования в бассейнах трансграничных рек. Согласованная региональная водная политика способствовала бы привлечению инвестиций в водный сектор, гидроэнергетику и другие отрасли экономики региона, более активному участию в этом международных финансовых институтов.

Литература

CRCN (2008) *World's major rivers. An Introduction to international water law with case studies*. Colorado River Commission of Nevada. Las Vegas. Nevada.

Dombrowsky I. (2008) *Integration in the Management of International Waters: Economic Perspectives on a Global Policy Discourse*. Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations. 4 (14).

UN (2007) La Plata Basin Case Study. World Water Assessment Programme. *United Nations*.

WWF (2009) Плотины и развитие: новая методическая основа для принятия решений. Отчет Всемирной комиссии по плотинам. Москва: Всемирный фонд дикой природы (WWF).

ИКСИ (2007) Международные правовые аспекты освоения гидроэнергетического потенциала трансграничных рек Центральной Азии. *Институт комплексных стратегических исследований*. Москва.

Ясинский В., Мироненков А., Сарсембеков Т. (2010a) Водные ресурсы трансграничных рек в региональном сотрудничестве стран Центральной Азии. Алматы: РУАН.

Ясинский В., Мироненков А., Сарсембеков Т. (2010b) Баланс интересов в использовании гидроэнергетических ресурсов трансграничных рек – условие устойчивого развития стран Центральной Азии. Санкт-Петербург. *Академия энергетики*. 4 (36).

Ясинский В., Мироненков А., Сарсембеков Т. (2011) Таможенный союз и инвестиционные перспективы энергетической интеграции Евразийского экономического сообщества. Санкт-Петербург. *Академия энергетики*. 2 (40).

Ясинский В., Мироненков А., Стеклов Ю., Сарсембеков Т. (2011) *Международная практика сотрудничества и проблемы развития гидроэнергетики в бассейнах трансграничных рек*. Евразийский банк развития. Алматы: РУАН.