

**О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ВЗАИМОВЫГОДНОГО
СОТРУДНИЧЕСТВА ГОСУДАРСТВ-УЧРЕДИТЕЛЕЙ
МЕЖДУНАРОДНОГО ФОНДА СПАСЕНИЯ АРАЛА ПО
РЕШЕНИЮ ПРОБЛЕМ БАСЕЙНА АРАЛЬСКОГО МОРЯ**

Канд. геогр. наук

М.Т. Нарбаев

М.К. Бекниязов

28 апреля 2009 года в г. Алматы Главы государств (Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан) изъявили желание к совершенствованию организационной структуры и договорно-правовой базы Международного фонда спасения Арала (МФСА) с целью повышения эффективности его деятельности и более активного взаимодействия с финансовыми институтами и донорами [1]. Для этого Исполнительным Комитетом МФСА был разработан «План мероприятий по реализации положений Совместного заявления Глав государств-учредителей МФСА от 28 апреля 2009 года», утвержденный 3 декабря 2009 г на заседании Правления МФСА.

Основными направлениями утвержденного Плана являются:

I. Институциональное усиление и совершенствование организационной структуры и правовой базы МФСА;

II. Активизация деятельности МФСА и сотрудничества со структурами ООН и международными организациями;

III. Выработка взаимоприемлемого механизма по комплексному использованию водных ресурсов и охране окружающей среды в Центральной Азии и разработка Программы бассейна Аральского моря (ПБАМ-3).

В целях реализации принятого Плана мероприятий между Исполкомом МФСА и Европейской экономической комиссией ООН при поддержке Немецкого общества Технического Сотрудничества Германии – (GTZ) осуществляется проект «Региональный диалог и сотрудничество по управлению водными ресурсами», по следующим основным компонентам (www.ec-ifas.org; www.gtz.de, www.unecce.org):

Компонент 1 – исследование эффективности работы региональных институтов и институтов по управлению водными ресурсами;

Компонент 2 – исследование правовых основ регионального сотрудничества;

Компонент 3 - подготовка к разработке «Программы действий по оказанию помощи странам бассейна Аральского моря на период 2011...2015 годы» (ПБАМ-3).

На сегодняшний день проведен обзор существующей системы региональных организаций и международно-правовой базы сотрудничества. Эффективность существующей организационной структуры и правовых рамок сотрудничества, а также пути их совершенствования обсуждались на первом заседании Рабочей группы по совершенствованию организационной структуры и договорно-правовой базы и разработке ПБАМ-3, 10-11 декабря 2009 года в г. Алматы. В нем приняли участие национальные эксперты, эксперты от региональных организаций и международные эксперты.

В комментариях национальных экспертов и представителей региональных организаций высказывается широкий спектр мнений относительно степени и глубины возможных изменений в организационной структуре сотрудничества. С одной стороны высказанного спектра мнений некоторые предложения ограничиваются рекомендацией лишь наладить обмен информацией и упорядочить координацию между существующими региональными организациями. Выдвигаются и промежуточные предложения о совершенствовании форм взаимодействия трех действующих в настоящее время региональных структур сотрудничества (МФСА – Исполком МФСА, Межгосударственной Координационной Водохозяйственной Комиссией (МКВК) и Межгосударственной Комиссией по Устойчивому Развитию (МКУР)) при внесении определенных изменений в их функции и полномочия. С другого конца спектра мнений звучат предложения о пересмотре структуры существующего механизма сотрудничества и о создании новой, действительно единой региональной организации.

Во второй декаде февраля 2010 г. ИК МФСА представил Правительствам стран Центральной Азии своденный международными экспертами Дискуссионный документ (ДисД) национальных и региональных экспертов. Данный документ, равно как и весь проект «Региональный диалог и сотрудничество по управлению водными ресурсами», касается исключительно вопросов улучшения институциональных рамок сотрудничества и не затрагивают вопросы распределения водных ресурсов и водопользования. В целом имеющаяся международно-правовая база регионального водного сотрудничества Центральной Азии позволила, особенно на начальном этапе, решать те вопросы, которые в неотложном порядке нуждались в урегулировании в условиях образования независимых госу-

дарств и изменения статуса рек бассейна Аральского моря. Были достигнуты, и с разной долей успеха реализовывались договоренности по вопросам вододеления и водно-энергетического обмена, совместного управления на основе единых межгосударственных структур. Государства неоднократно заявляли о своей приверженности принципам сотрудничества, справедливого и рационального использования водных ресурсов, совместного решения экологических проблем, связанных с охраной Аральского моря. Осуществляется обмен информацией, и проводятся регулярные консультации по целому ряду вопросов использования водных ресурсов. Тремя актами, принятыми на уровне Глав государств, и двумя рамочными соглашениями по управлению водными ресурсами, была подтверждена политическая воля к сотрудничеству, которая нашла отражение в относительно бесконфликтном распределении водных ресурсов стран региона на протяжении около двух десятилетий.

Тем не менее, несмотря на наличие большого числа международных соглашений, как на региональном/субрегиональном, так и на двустороннем уровне, существующая правовая база далека от совершенства и нуждается в серьезном улучшении. Это касается как отдельных конкретных соглашений, так и всей системы международно-правового регулирования водного сотрудничества в регионе. Как отмечалось выше, 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. Это касается, в первую очередь, Соглашений о сотрудничестве в сфере совместного управления, использования и охраны водных ресурсов 1992 г. и о совместных действиях по решению проблемы Аральского моря 1993 г., а также Соглашения по Сырдарье 1998 г. Рамочная конвенция об охране окружающей среды для устойчивого развития в Центральной Азии 2006 г. в случае вступления в силу могла бы в принципе компенсировать многие недостатки сложившегося правового режима использования водных ресурсов на региональном уровне, но существует реальная возможность конфликта положений новой Конвенции и уже действующих правовых и институциональных механизмов.

Серьезным недостатком правовых основ водного сотрудничества является фрагментарность юридической базы региональных институтов. Нельзя не отметить наличие целого ряда недостаточно увязанных между собой актов, создающих или определяющих правовой статус и положение

разнообразных органов регионального сотрудничества. Наиболее оптимальным способом исправления этой ситуации было бы принятие единого «институционального» соглашения, которое заменило бы, привело в систему и упорядочило многочисленные правила и процедуры, действующие в настоящее время.

Существенным пробелом действующего правового режима в сфере управления водными ресурсами является практически полное отсутствие бассейнового уровня правового регулирования (помимо существующих регионального и двустороннего). Единственное соглашение по бассейну р. Сырдарья не является по сути «бассейновым», т.к. касается весьма узкой проблематики водно-энергетического обмена. В оптимальном варианте, система правового регулирования должна быть трехуровневой:

- 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;
- двусторонний уровень, где это необходимо, – конкретные механизмы сотрудничества на отдельных водотоках, представляющих интерес для двух государств.

В ДисД предлагается рассмотреть два возможных подхода к совершенствованию регионального механизма сотрудничества в рамках МФСА:

- А. Совершенствование существующей структуры регионального механизма сотрудничества;
- В. Создание на основе существующих структур сотрудничества новой региональной организации.

Создание новой региональной Организации по Сотрудничеству в бассейне Аральского моря (ОСБАМ), которая предлагается международными консультантами возможно осуществить в перспективе при сближении позиций наших стран. В ближайшей перспективе целесообразно пойти по пути совершенствования существующего механизма регионального сотрудничества. При этом к кардинальным подходам необходимо идти постепенно и поэтапно с учетом складывающейся обстановки.

Совершенствование организационной структуры сотрудничества, функционирующей под эгидой МФСА, предусматривает оставить без каких-либо существенных изменений имеющийся механизм с входящими в

него организациями и их структурными подразделениями, в то же время, сосредоточившись на следующих аспектах:

- уточнение и разграничение сфер ответственности центральных органов МФСА и региональных комиссий, МКВК и МКУР;
- уточнение мандатов и кругов ведения каждого регионального органа и региональных комиссий;
- усиление координирующей роли центральных органов МФСА – Правления и Исполкома и установление порядка отчетности и взаимодействия между ними и региональными комиссиями;
- развитие сотрудничества между МКВК и МКУР;
- улучшение распределения между странами-членами мест расположения региональных органов и их структурных подразделений;
- введение международной ротации руководителей региональных органов и их структурных подразделений;
- интернационализация персонала (профессиональных сотрудников) секретариатов региональных органов, научно-исследовательских и учебных центров и других региональных и бассейновых учреждений;
- упорядочение координации и взаимодействия среди министерств и ведомств, участвующих в сотрудничестве в рамках МФСА в каждой из стран-членов;
- упорядочение финансирования содержания и деятельности всей системы МФСА из национальных источников;
- улучшение координации связей с международными организациями и донорами;
- улучшение прозрачности в распределении и использовании поддержки, получаемой от международного сообщества.

Следовательно, пути совершенствования существующего механизма сотрудничества в рамках МФСА будут выявляться в процессе обсуждения возможных подходов к его улучшению и обновлению, поиска взаимоприемлемых решений и определения путей их выполнения.

Исполнительный Комитет МФСА

**АРАЛ ТЕҢІЗІНІҢ ХАУЫЗЫНЫҢ МӘСЕЛЕЛЕРІНІҢ ШЕШІМІ
БОЙЫНША АРАЛДЫҢ ҚҰТҚАРУЫН ХАЛЫҚАРАЛЫҚ ҚОРДЫҢ
МЕМЛЕКЕТТЕРІНІҢ ӨЗАРА ТИІМДІ СТЕСТІКТЕРІ ӘБДЕН
ЖЕТІЛДЕРУ ТУРАЛЫ**

Геогр. ғылымд. канд. М.Т. Нарбаев
М.К. Бекниязов

