

УДК 341

ББК 67

DOI 10.24411/2073-3313-2018-10258

ПРОБЛЕМА МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВОВОГО СТАТУСА ВОДНЫХ РЕСУРСОВ В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

Анна Викторовна КУКУШКИНА,
доцент кафедры международного права
МГИМО МИД России,
кандидат юридических наук
E-mail: rperelet@hotmail.com

Шарбатулло Джаборович СОДИКОВ,
научный сотрудник Центра исследований
проблем Центральной Азии и Афганистана
Института международных исследований
МГИМО МИД России,
кандидат юридических наук,
E-mail: Sodikovsh@mail.ru

Научная специальность: 12.00.10 — международное право; европейское право

Аннотация. С распадом Советского Союза две большие реки Сырдарья и Амударья из внутренних рек стали международными, которые протекают по территории пяти независимых государств: Кыргызстана, Казахстана, Узбекистана, Таджикистана и Туркменистана. Засушливый климат в регионе ограничивает возможности для дождевого орошения земледелия и требует снабжения ирригацией сельского хозяйства. Однако вода в Центральной Азии используется не только для ирригации, но и для производства электроэнергии в промышленности.

В данной статье рассматриваются проблемы правового статуса водных ресурсов в Центральной Азии. Авторы анализируют появившиеся с распадом Советского Союза межгосударственные споры между центрально-азиатскими государствами относительно использования водных ресурсов. В статье изучены международные инициативы по урегулированию водных споров в регионе, а также дается ряд рекомендаций.

Во-первых, в статье подчеркивается постоянная необходимость урегулирования водных споров и связанных с ними проблем в Центральной Азии не только в техническом, но и в правовом контексте.

Во-вторых, в статье рассмотрено национальное водное законодательство государств Центральной Азии и даются рекомендации по устранению существующего правового вакуума.

В-третьих, предлагаются новые подходы к управлению водными ресурсами в Центральной Азии.

Ключевые слова: водные ресурсы, Центральная Азия, национальное законодательство, международное право.

Annotation. With the collapse of the Soviet Union, the two large Syr Darya and Amudarya rivers ceased to be on the territory of one state and crossed the borders of five new independent states: Kyrgyzstan, Kazakhstan, Uzbekistan, Tajikistan and Turkmenistan. The arid climate existing in the region limits the possibilities for rain irrigation of agriculture and requires the supply of additional water to agriculture. However, water in Central Asia is used not only for irrigation of agriculture, but also for the production of electricity and industry.

This article discusses the problems of the legal status of water resources in Central Asia. The authors analyze the interstate disputes that have emerged with the collapse of the Soviet Union among the Central Asian states regarding the use of water resources. The article assesses international efforts to resolve the water conflict in the region, as well as a number of recommendations. First, the article highlights the constant need to address water conflicts and related problems in Central Asia, not only in a technical, but also in a legal context. Secondly, the article examines the national water legislation of the Central Asian states and provides recommendations for the elimination of the vacuum that has appeared in it. Thirdly, the article suggests rethinking approaches to water resources management in Central Asia.

Keywords: water resources, Central Asia, national legislation, international law.

В Центральной Азии проживает более шестидесяти миллионов человек, которые являются гражданами: Узбекистана, Таджикистана, Туркменистана, Кыргызстана и Казахстана. В регионе наблюдается высокий рост экономики. Заметным примером с точки зрения экономических показателей является Казахстан, который имеет относительно низкий уровень бедности и самый высокий валовой внутренний продукт на душу населения.

Отсутствие международного сотрудничества и регионального диалога в Центральной Азии является проблемой для региона. Тем не менее одна из сфер заслуживает особого внимания. Это проблема — вода, а точнее, ее международно-правовой статус.

Региональное сотрудничество по использованию водных ресурсов является многогранной и сложной проблемой. Основными источниками воды в Центральной Азии являются реки Сырдарья и Амударья. Исток Амударьи начинается в Таджикистане, протекает вдоль границы между Афганистаном и Узбекистаном, затем через Туркменистан в Узбекистан и впадает в Аральское море. В совокупности реки Амударья и Сырдарья имеют около 77 кубических километров воды, 96% из которых используются для орошения. Имеются также и другие крупные межгосударственные реки, такие, как Чу, Талас, Тарим и Иртыш [3, с. 8].

Из-за отсутствия сотрудничества и диалога в региональном управлении водными ресурсами возникают противоречивые интересы в отношении того, как эти водные ресурсы должны использоваться и как они воспринимаются: как товар или как общественное достояние. Страны с нисходящим потоком: Казахстан, Туркменистан и Узбекистан зависят от орошаемого земледелия, тогда как страны, расположенные выше по течению: Кыргызстан и Таджикистан, сосредоточены на расширении водохранилища и увеличении производства гидроэлектроэнергии.

После распада Советского Союза в 1991 г. новые независимые государства центрально-азиатского региона решили отстаивать свои собственные отличающиеся друг от друга национальные интересы. Подписанное в 1992 г. Алматинское соглашение, регламентирующее квоты на воду, сейчас устарело и, как следствие, ограничено в применении. Региональные и международные усилия не смогли найти решения этой проблемы из-за недоверия и отсутствия желания сотрудничать между лидерами государств Центральной Азии [12, с. 110—112].

После распада СССР проблема воды в Центральной Азии стала самой важной темой из-за того, что водные ресурсы распределены неравномерно. Государства Центральной Азии хотели разрешить эту проблему посредством нескольких соглашений, направленных на создание конкретных правовых рамок для водного сотрудничества в регионе. Сегодня сотрудничество в области водоснабжения находится в компетенции Межгосударственной комиссии по координации водных ресурсов — межправительственного органа, занимающегося вопросами распределения воды и охраной водных ресурсов. Эти правовые инструменты оказали огромное влияние на права человека в области водопользования, а также на экологические и экономические права государств в целом [1, с. 21].

В Казахстане переход от централизованного планирования к рыночной экономике занял относительно короткое время. Реформа привела к приватизации почти всех основных отраслей промышленности, полному разгосударвлению сельского хозяйства и реорганизации системы государственного управления. Министерства и ведомства сосредоточены на стратегических проблемах, экономические функции перенесены на уровень экономических субъектов. Казахстан в настоящее время переживает сокращение государственного финансирования социальной и экономической инфраструктуры, что явно недостаточно для новых экономических условий. То же самое относится к водному сектору, управляемому Комитетом по водным ресурсам Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды.

Управление водными ресурсами в Казахстане основано на бассейновом делении, а также на административно-территориальном управлении. Под эгидой Комитета существует восемь бассейновых управлений, соответствующих числу основных речных бассейнов. Бассейновые управления являются государственными учреждениями и финансируются из государственного бюджета. Экономическая деятельность государственных водохозяйственных предприятий финансируется водопользователями. Все системы и средства управления водными ресурсами в рамках государственных водохозяйственных предприятий принадлежат государству. Техническое обслуживание и ремонт объектов межгосударственного и районного значения частично финансируются из центрального бюджета через контракты по заказу государства.

В настоящее время водный сектор оказался в сложной ситуации, поскольку у пользователей нет средств для оплаты поставок, а бюджетных ассигнований недостаточно для финансирования операций, ремонта и восстановления. В результате состояние большинства объектов продолжает ухудшаться, а их эксплуатационная надежность снижается.

Хотя ассоциации пользователей водными ресурсами создаются по всему Казахстану, многие организационные вопросы остаются нерешенными из-за слабой правовой базы. Существует также потребность в эффективной государственной финансовой поддержке сетей водоснабжения и крупных систем управления водными ресурсами, а также внутренних и внешних инвестиций в модернизацию и обновление механизмов управления водными ресурсами.

Кыргызстан проявил большую осторожность в реформе управления водными ресурсами, причем после распада Советского Союза переход на рыночную экономику сопровождался мерой общественной поддержки в обслуживании и реабилитации районных и региональных сетей. Бывшее Министерство водного хозяйства было объединено с Министерством сельского хозяйства, чтобы сформировать Министерство сельского, водного хозяйства и перерабатывающей промышленности, причем большая часть управленческих функций относительно водных ресурсов осуществлялась его Департаментом водного хозяйства. Он также взял на себя прямой контроль за ирригационным хозяйством, что привело к определенным правовым проблемам, связанным с использованием воды. Некоторые функции управления также переданы в такие государственные учреждения, как Министерство экологии и чрезвычайных ситуаций, национальные агентства по энергетике, геологии и минеральным ресурсам.

Некоторые реформы проводились на более низком административном уровне, где активы были разделены между государственными и муниципальными органами власти и отдельными хозяйствующими субъектами. Созданы бассейновые управления, но они осуществляют чисто административный контроль в своих подведомственных регионах. В будущем государство намерено сохранить свою собственность и контроль над всеми стратегическими активами — плотинами, водохранилищами, гидроэлектростанциями и магистральными каналами. В то же время оно планирует денационализировать систему управления водными ресурсами путем создания новых корпораций.

Хотя многие вопросы, касающиеся правового статуса ассоциаций водопользователей, были разрешены в рамках внутреннего законодательства, их создание замедлилось. Хотелось бы отметить ряд административных недостатков, в том числе слабую координацию взаимодействующих водопотребляющих секторов и отсутствие четкого разделения функций и полномочий между административными учреждениями [8, с. 336—348].

В Таджикистане функции управления водными ресурсами распределены между различными ведомствами, главным из которых является Министерство водного хозяйства. Страна выбрала путь постепенного преобразования колхозов и совхозов в частные фермы и другие рыночные структуры. Таджикистан отменил государственные заказы в сельском хозяйстве и других отраслях промышленности, устранил контроль над ценами и поддерживает мелкие и средние предприятия. Появились ассоциации водопользователей, которые взяли на себя контроль за работой внутрихозяйственных оросительных систем. Водный кодекс отдает приоритет экономическим механизмам регулирования использования воды.

Водные отношения в стране регулируются лицензиями на водопользование и сборы за водоснабжение. В настоящее время не существует законодательной базы для разрешения прав на управление водными ресурсами, особенно прав местных и иностранных юридических лиц на эксплуатацию ирригационных систем. Таджикистан рассматривает преимущества гидрографического (бассейнового) принципа управления в отношении межсекторальных интересов и приватизации предприятий в различных секторах водопользования. Стратегия экономического развития направлена на расширение гидроэнергетических объектов, включая строительство Рогунской ГЭС и водохранилища, которые улучшат эффективность использования воды не только в самой стране, но и во всем регионе [11, с. 87].

В структуре управления водными ресурсами **Туркменистана** доминирует единый административный орган — Министерство водного хозяйства, полномочия которого аналогичны тем, что были в период СССР. Государство сохраняет контроль над централизованным и муниципальным управлением водными ресурсами во всех секторах экономики, включая ирригацию, водоснабжение и производство гидроэлектроэнергии. Вода, электричество, газ, а также орошение

для населения бесплатны. Потребители платят только за расход, превышающий квоты, установленные государством, в качестве штрафа за неэффективное использование природных ресурсов. В секторе ирригационной сферы есть возможности для приватизации посредством концессий, где, например, пользователи берут на себя выполнение государственных производственных целей. В секторе водоснабжения существуют возможности для создания частных служб водоснабжения и очистки сточных вод. Это считается прорывом в энергетическом секторе.

Как и в других секторах экономики, **Узбекистан** после распада СССР с осторожностью проводил реформу водного сектора, поддерживая практику довольно обширных бюджетных ассигнований. Однако ситуация различается между секторами водоснабжения, ирригации и гидроэнергетики.

В области водоснабжения функция технического обслуживания, как правило, делегируется кооперативным организациям и акционерным обществам. В гидроэнергетике государственный контроль так же устойчив, как и прежде, за исключением небольших гидроэлектростанций, которые правительство хотело бы приватизировать и развивать за счет государственных инвестиций.

Наиболее острые проблемы возникли в орошаемом земледелии. В дополнение к ассоциациям водопользователей, которые созданы на самом низком административном уровне, существуют планы создания федераций водопользователей, которые возьмут на себя ответственность за водоснабжение, а также эксплуатацию и обслуживание сетей на уровне государства. В некоторых случаях функции ассоциаций водопользователей сливаются с функциями частных предприятий на уровне округов, или сами ассоциации передают услуги на аутсорсинг на основе договоров доверительного управления. Как и в Туркменистане, концессии могут предоставляться частным компаниям для использования орошаемых земель.

Специфика национального законодательства республик центрально-азиатского региона может быть охарактеризована на примере трех стран: Казахстана, Кыргызстана и Таджикистана, которые имеют несколько иные подходы к разработке внутренней и внешней водной политики в отличие от Узбекистана и Туркменистана.

В **Казахстане** правовые рамки политики управления водными ресурсами содержатся в Вод-

ном кодексе, принятом в 1993 г., а также в правительственных постановлениях о развитии водного сектора, использовании и охране водных ресурсов.

В рамках Водного кодекса Казахстана:

- все воды на его территории составляют единый резерв водных ресурсов, который принадлежит государству;
- управление водными ресурсами основано на сочетании водоразделов и административно-территориальных принципов, обеспечивающих защиту и устойчивость водных ресурсов, оптимальные условия использования воды, сохранение экологической устойчивости;
- распределение водных ресурсов в бассейнах рек, озер и других водных объектов между административно-территориальными единицами основано на принципе водораздела.

Основной задачей на национальном уровне является осуществление научно-технической и инвестиционной политики, обеспечивающей рациональное использование водных ресурсов, сохранение резерва водных ресурсов, выполнение требований к воде для национальной экономики и населения, защиту водных объектов и малых рек, эффективное достижение межгосударственных, межсекторальных и межрегиональных целей, связанных с использованием и охраной водных ресурсов.

На межрегиональном уровне созданы водохозяйственные управления, основными задачами которых являются регулирование водных отношений в каждом бассейне, распределение водных ресурсов среди водопользователей, межрегиональное распределение воды в бассейне, выдача разрешений на специальное водопользование, установление лимитов водопользования и режимов эксплуатации для водохранилищ, оперативный контроль за их соблюдением, разработка планов управления водными ресурсами в бассейне, учет государственного водопользования, контроль технической безопасности объектов водопользования [2, с. 43—45].

Основным уровнем в системе управления водными ресурсами являются территориальные водохозяйственные предприятия. Именно на этом уровне рассматриваются территориальные проблемы, связанные с водоснабжением для населения и сектора экономики, обслуживания и эксплуатации объектов управления водными ресурсами.

В настоящее время основной задачей является передача объектов управления водными ресурсами районного и межрайонного значения и их обслуживающих предприятий в муниципальную собственность, контролируруемую местными исполнительными органами.

В Кыргызстане в соответствии с действующим водным законодательством водные ресурсы природных водных объектов принадлежат государству, а водные ресурсы, выведенные из водных объектов, могут принадлежать юридическим и физическим лицам.

Потребление воды из природных водоемов и сброс отходов в водоемы ранее основывалось на лицензировании. Это соглашение в основном соответствовало мировой практике. В январе 2001 г. в Закон о лицензировании были внесены поправки, отменяющие соглашения о лицензировании использования воды. Это привело к юридическому вакууму в отношении процедур использования государственной собственности, которые могут иметь негативные юридические и фактические последствия. В результате был разработан новый Водный кодекс, который учел следующие основные подходы к совершенствованию водного законодательства:

- необходимость отражения сбалансированной долгосрочной государственной политики в области водных ресурсов, отвечающей существующей социально-экономической ситуации в стране;
- устранение противоречий в существующих правовых актах и нормативных актах;
- ликвидация параллельных законодательных норм;
- разработка закона как нормативного правового акта прямого действия, уменьшающего потребность в нормативно-правовых актах;
- адаптация водных отношений к условиям рыночной экономики;
- спецификация процедур, связанных с межгосударственными водными отношениями, с учетом положений заключенных договоров и международного водного права;
- закрепление новых принципов управления средствами водопользования;
- правовая основа для развития ассоциаций водопользователей и денационализация капитальных активов управления водными ресурсами;

- разработка механизмов обеспечения четкого соблюдения законодательства;
- расширение правового регулирования хозяйственной деятельности водопользователей.

Таджикистан принял Водный кодекс в ноябре 2000 г., что способствовало укреплению экономических механизмов водопользования, определило организационную систему регулирования водопользования и защиты, а также процедуры создания и деятельности ассоциаций водопользователей. Кодекс регламентирует вопросы технического совершенствования мелиоративных систем, расширил права и обязанности водопользователей, установил юридическую ответственность за нарушения, связанные с водопользованием.

Законодательство было изменено в соответствии с Водным кодексом. В 2001 г. в Таджикистане была принята национальная концепция рационального использования и охраны водных ресурсов, что оказало существенное влияние на разработку законодательства в области охраны вод и окружающей среды, а также на долгосрочное международное сотрудничество Таджикистана с другими странами Центральной Азии по вопросам использования и охраны водных ресурсов.

Согласно Конституции Таджикистана вода является исключительной собственностью государства, и государство гарантирует эффективное использование и охрану вод для общественной пользы. Законодательство Таджикистана не дает определения трансграничным водным ресурсам, хотя в нем используется термин «трансграничные водные объекты». Они определяются как водные объекты, которые используются в соответствии с международными договорами [9, с. 168—181].

Хотелось бы также отметить, что начинается Международное десятилетие действий «Вода для устойчивого развития: 2018 — 2028», инициатива была выдвинута Правительством Республики Таджикистан в соавторстве со 177 странами — членами ООН; резолюция была принята 21 декабря 2016 г. на пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН.

В соответствии с принятым решением Международное десятилетие действий «Вода для устойчивого развития: 2018 — 2028» начинается 22 марта 2018 г. (Международный день водных ресурсов). Международное десятилетие действий «Вода для устойчивого развития: 2018 — 2028» является четвертой глобальной инициативой

Таджикистана по вопросам, связанным с водой, которая впервые в 2015 г. была предложена главой государства Эмомали Рахмоном в ходе 7-го Всемирного водного форума в Республике Корея.

Международное десятилетие действий «Вода для устойчивого развития: 2018 — 2028» придет на смену Международному десятилетию действий «Вода для жизни: 2005 — 2015» и будет содействовать координации и поощрению всех усилий для решения вопросов и проблем, связанных с водными ресурсами. Кроме того, новое десятилетие призвано продолжить не до конца завершённое Международное десятилетие действий «Вода для жизни: 2005 — 2015», обогащая его новыми мерами и усилиями по достижению целей устойчивого развития.

Из-за засушливого климата Центральной Азии и ограниченных возможностей для дождевого орошения сельского хозяйства орошаемое земледелие всегда играло и, вероятно, будет продолжать играть важную роль в Центральной Азии, в основном в трех странах Центральной Азии: Кыргызстане, Таджикистане и Узбекистане.

Несмотря на огромные инвестиции в водоснабжение в советский период, часто неуместное расширение ирригации и активизация сельскохозяйственного производства способствовали деградации почвенно-водных ресурсов. Свободный доступ к водным ресурсам в Советском Союзе также способствовал их неэффективному использованию.

За последние двадцать лет независимости государств Центральной Азии существующие методы орошения еще больше ухудшили качество почвы и воды в регионе. Организационные структуры в системе коллективного земледелия, регулирующие управление водными ресурсами, существовавшие в этих республиках в течение большей части XX в., были отменены в получивших независимость государствах региона без надлежащей замены. То же самое произошло с внутрихозяйственной ирригационной и дренажной инфраструктурой, которая была построена в советский период и исторически управлялась колхозами. Ответственность за сохранение этих систем не была отменена после обретения независимости.

В связи с растущими проблемами управления ирригацией международные организации, работающие в Центральной Азии, рекомендовали создать ассоциации водопользователей, которые являются неправительственными, неком-

мерческими организациями. Их целью является управление водными ресурсами и ирригационно-дренажной инфраструктурой.

До сих пор ассоциации водопользователей не являются мощными или эффективными, главным образом потому, что они создаются бюрократическим способом сверху вниз, без привлечения местного населения и сельскохозяйственных рабочих.

Крупные международные доноры внесли изменения, которые привели к эффективному регулированию и повышению эффективности использования воды для орошения. Однако ситуация в отношении водных проблем аналогична общему правовому регулированию в этих странах. Недавно принятые правовые акты не отражают динамизм, а их применение в повседневной жизни ограничено из-за неэффективности судебных систем этих стран.

В конституциях Кыргызстана, Таджикистана и Узбекистана говорится, что водные ресурсы являются исключительным и неотъемлемым имуществом государства. Каждый человек имеет право использовать воду в пределах национальных границ в соответствии с положениями законодательства каждой страны, а правительство гарантирует эффективное использование водных ресурсов в интересах народа.

Основными законодательными документами в этой области являются водные кодексы Кыргызстана и Таджикистана и Закон об использовании воды в Узбекистане. Эти документы устанавливают принципы управления водными ресурсами, определяют юрисдикцию государственных органов в отношении водных ресурсов и управления водными ресурсами, регулируют использование и оплату поверхностных и подземных вод, а также устанавливают меры по защите водных ресурсов от загрязнения, истощения и ирригации [13, с. 190].

Водные кодексы также включают нормы, касающиеся создания и функционирования ассоциаций водопользователей. В Кыргызстане Водный кодекс включает положения, устанавливающие минимальный экологический речной сток, который требует от органов государственной власти определения минимального уровня стока воды для определенных рек и водных объектов с целью сохранения рыбных запасов и водных экосистем.

Связанные с водой положения также включены в другие законы, такие, как Земельный кодекс и законы, касающиеся охраны окружающей среды, сельского хозяйства и налогообло-

жения. В Узбекистане, где межгосударственные реки Амударья, Сырдарья, Зерафшан и Аральское море пересекают национальные границы, вопросы, связанные с водным правом, должны решаться в соответствии с межгосударственными соглашениями.

Во всех трех странах функции и обязанности в области водных отношений распределяются между различными национальными министерствами и ведомствами и местными руководящими органами. Национальные парламенты устанавливают государственную политику в отношении использования и охраны водных ресурсов, утверждают годовые бюджетные ассигнования на ирригацию и дренаж и определяют плату за использование воды в качестве природного ресурса.

Роль правительства заключается в разработке государственных водных программ и координации деятельности конкретных министерств. Это Министерство сельского хозяйства и мелиорации Кыргызстана, Министерство мелиорации и водных ресурсов Таджикистана и Министерство сельского и водного хозяйства Узбекистана. Эти министерства выполняют аналогичные функции во всех трех республиках и отвечают за выполнение текущих правил и политики в области водных ресурсов. Они также регулируют строительство и эксплуатацию национальной ирригационной инфраструктуры.

По мнению некоторых национальных экспертов и международных инвесторов, институциональные рамки управления водными ресурсами, существующие в этих странах, требуют реформ, поскольку участие местных органов власти в управлении водными ресурсами подрывает единообразие усилий и замедляет осуществление национальной политики [4, с. 98—100].

В странах Центральной Азии были созданы ассоциации водопользователей с целью управления водными ресурсами на уровне ферм. Это членские, неправительственные и некоммерческие организации, направленные на:

- поддержание ирригационных систем в интересах общества;
- обеспечение справедливого, эффективного и своевременного распределения воды между фермами;
- сбор платежей за водоснабжение;
- регулирование мелких споров, связанных с распределением и использованием воды.

Первые ассоциации водопользователей были созданы правительством Кыргызстана в середи-

не 1990-х годов. Это был экспериментальный проект, инициированный Азиатским банком развития, Всемирным банком, Продовольственной и сельскохозяйственной организацией ООН и правительством Японии [10, с. 310—312].

Согласно Закону 1997 г. об ассоциациях водопользователей в сельских районах существующие внутрихозяйственные водные инфраструктуры были переданы ассоциациям водопользования без оплаты. Ассоциации получили право на торговлю водой, определение сборов и введение санкций в случае нарушения правил.

Водный кодекс предусматривает, что поставщики объемной воды должны заключать соглашения с ассоциацией водопользователей и не могут предоставлять воду непосредственно отдельным пользователям в сельских районах за рамками контракта на поставку, заключенного с соответствующей ассоциацией водопользователей.

Аналогичные положения были включены в постановление Кабинета министров Узбекистана от 21 июля 2003 г. Указ изменил управление водными ресурсами от административно-территориальной системы до бассейнового подхода и консолидированного управления водными ресурсами посредством создания ассоциации водопользователей. Цель указа заключалась в том, чтобы привлечь фермеров к усилиям по улучшению ирригации с тем, чтобы поставляемая вода могла использоваться более эффективно.

В Таджикистане Закон об ассоциациях водопользователей был принят в ноябре 2006 г. Хотя таджикские законодатели использовали в качестве примера кыргызский Закон об ассоциациях водопользователей, они разработали множество статей, в которых четко указаны структура и стандартные процедуры для ассоциации водопользователей. В результате различные доноры, работающие в этой области, такие, как Всемирный банк, ЮСАИД, Азиатский банк развития, ЕС, Швейцарское агентство по развитию и сотрудничеству, использовали различные структуры для ассоциации водопользователей в своих сферах деятельности, что в итоге привело к недостатку правового регулирования в области стандартизации.

В Кыргызстане, Таджикистане и Узбекистане водопользователи делятся на две категории: общие и специальные. Общее водопользование не предполагает применения технического оборудования или сооружений в процессе использования воды. Так что большинство сельскохозяйственных потребителей попадают в катего-

рию особого водопользования. Этот статус распространяется на всех пользователей независимо от их юридической формы, типа собственности, гражданства или места жительства. Специальное использование осуществляется на платной основе, а сбор взимается со всех специальных водопользователей.

В соответствии с Водным кодексом Таджикистана ассоциации водопользователей и другие общественные организации могут использовать водные объекты для орошения на основании лицензии, выданной уполномоченным государственным органом регулирования, и в соответствии с соглашением с местной организацией водоснабжения. Плата за пользование водой включена в лицензионный сбор и в оплату водоснабжения. Аналогичный процесс был установлен в Узбекистане.

В Кыргызстане в 1996 г. были введены нормы расхода на воду, однако эта система работала слабо и поэтому не хватало стимулов для экономии воды. Тарифы, установленные парламентом Кыргызстана, не зависят от экономических факторов, но часто отражают политическую ситуацию. Например, в 2010 г. Временное правительство Кыргызстана уменьшило и без того низкие тарифы ввиду многочисленных жалоб местных администраций, ферм и ассоциаций водопользователей.

Поскольку доступ к водным ресурсам в Кыргызстане остается источником социальной напряженности, в октябре 2012 г. парламент Кыргызстана внес изменения в Водный кодекс страны, отменив специальные разрешения на использование сельскохозяйственной воды и процедуры разрешения на водоснабжение.

Разрешения на воду необходимы для специального водопользования в Таджикистане и Узбекистане. В законодательстве Узбекистана введены ограничения на водопользование. Пределы установлены для всех типов потребителей воды, включая сельскохозяйственных потребителей, государственные органы сельского хозяйства и водных ресурсов, ассоциации водопользователей и отдельных фермеров.

Расходы на водоснабжение и другие услуги водоснабжения считаются экономическими мерами, которые поддерживают рациональное использование воды и ее сохранение. Такая же цель лежит в основе налога на использование водных ресурсов, рассчитанного согласно статьям 257—264 Налогового кодекса Узбекистана. Этим налогом облагаются фермеры, индивидуальные предприниматели, использующие воду для коммер-

ческих целей. Налогом облагается вода, используемая из источников поверхностных и подземных вод; налог рассчитывается на основе фактического объема потребленной воды [7, с. 216].

* * *

Каждая республика Центральной Азии регулирует качество воды согласно ряду законов, подзаконных актов, санитарных правил и стандартов. Большинство стандартов и нормативных документов были приняты правительственными органами в советское время, хотя некоторые из них были введены в действие после обретения независимости. Цель этих документов — защитить водные объекты от загрязнения, засорения и истощения, а также обеспечить благоприятные условия для водопользования и экологического благополучия.

Законодательство об охране окружающей среды каждой страны включает стандарты и нормы предельно допустимых концентраций опасных веществ в воде и стандарты предельно допустимых сбросов опасных веществ в водоемы. Нормы, регулирующие максимально допустимое удаление вредных веществ, устанавливаются отдельно для каждого источника загрязнения. Национальный мониторинг качества воды осуществляется государственными органами, отвечающими за охрану окружающей среды. Мониторинг включает контроль, оценку, прогнозирование уровня и качества национальных водных ресурсов.

Центральная Азия является одним из старейших в мире орошаемых регионов, история которого насчитывает тысячи лет. В начале XX в. у центрально-азиатских стран был четкий набор правил распределения воды, признанных землевладельцами. Каждый землевладелец имел определенные права на воду, в основном исходя из размера земли [6, с. 29—39].

После 1920-х годов СССР начал управлять водными ресурсами через систему квот, основанную на потребностях крупных хозяйств. С середины 1960-х годов в Центральной Азии подход к распределению воды основывался на планах водопользования с применением регулируемых нормативных принципов как схему распределения воды. Такое регулирование использования воды осуществлялось и после распада СССР. Первые водные соглашения, подписанные между независимыми государствами в 1990-х годах в Центральной Азии, были нацелены на быстрое урегулирование водных конфликтов. Одна-

ко они были декларативными, без возможности санкций за нарушение условий договора. Со временем каждое соглашение привнесло новые элементы в водную систему. Следует отметить, что данные соглашения стали уделять внимание и окружающей среде [5, с. 116—124].

Сегодня водные соглашения являются основой сотрудничества в Центральной Азии. Экологическое состояние воды в Центральной Азии нельзя назвать благоприятным. Ежегодно количество воды, а также ее качество снижаются. Водные соглашения имеют решающее значение для социально-экономического развития этого региона, и в результате данные соглашения являются одним из ведущих факторов демократических преобразований. Государства Центральной Азии должны найти оптимальное решение для улучшения системы водопользования не только в своих национальных интересах, но и для учета интересов всех жителей Центральной Азии.

Библиографический список

1. Вестник МГИМО-Университета. «Завтра может быть уже поздно...»: Спец. вып. к 70-летию начала Второй мировой войны / Комиссия при Президенте РФ по противодействию попыткам фальсификации истории в ущерб интересам России / Рук. авт. колл. А. В. Торкунов. Отв. ред. А.Л. Чечевишников. М.: МГИМО (У) МИД России, 2009. 420 с.
2. Внешняя политика России. 1991—2016 / Под общ. ред. и с предисл. акад. А.В. Торкунова. Отв. ред. Е.М. Кожокин, А.Л. Чечевишников. М.: МГИМО-Университет, 2017. 720 с.
3. Гусев Л.Ю., Казанцев А.А., Содиков Ш.Д. О подходах Казахстана к развитию евразийской интеграции / Аналитическая записка. ИМИ МГИМО(У). 2014. 26 окт. С. 8.
4. Жанры, журналисты, творчество: Учеб. пособие / С. Филатов и др.; Под общ. ред. Н.В. Шевцова; МГИМО (У) МИД России, каф. междунар. журналистики. М.: МГИМО-Университет, 2015. 183 с.
5. Казанцев А.А., Содиков Ш.Д. Политические элиты и перспективы эволюции политических систем Узбекистана и Казахстана // Ежегодник Ин-та междунар. исследований. М.: МГИМО-Университет, 2014. Вып. 1 (7). С. 116—124.
6. Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер (заключена в Хельсинки в 1992 г.) // Бюллетень международных договоров. 1999. № 10.
7. Кукушкина А.В. Концепция устойчивого развития (международно-правовые аспекты) // Вестник Томского гос. ун-та. Серия: Право. 2017. № 23. 254 с.
8. Кукушкина А.В., Шишкин В.Н. Понятие международной экологической безопасности в современном международном водном праве и международная политика и сотрудничество по охране вод в северной Европе (охрана водных ресурсов: международная политика и международное право) // Россия в XXI веке: глобальные вызовы и перспективы развития: Матер. Пятого Междунар. форума // Под общ. ред. В.А. Цветкова. 2016. С. 336—348 // <http://www.russia-globalchallenge.ru/conf2018/>
9. Перелет Р.А. Дефицит водных ресурсов и экономика водозаэффективности // Рациональное природопользование: международные программы, российский и зарубежный опыт. М.: Тов-во научных знаний КМК, 2010. С. 168—181.
10. Политические системы современных государств: Энциклопедический справочник В 4-х т. Т. 1: Европа / Я.И. Ваславский и др. Гл. ред. А.В. Торкунов. Отв. ред. М.Г. Миронюк. МГИМО (У) МИД России, ИНОП. М.: Моск. учебники и картолитография, 2009. 616 с.
11. Проблема пресной воды. Глобальный контекст политики России. М.: МГИМО-Университет, 2011. 87 С.
12. Содиков Ш.Д. Вода как источник энергетической безопасности (на примере Таджикистана) // Вопросы политологии. 2017. № 2 (37). С. 110—114.
13. Содиков Ш.Д. Дипломатическая защита граждан и юридических лиц: Учеб. пособие для бакалавриата и магистратуры. М.: Юрайт, 2017. 194 с.