

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ ПУТЬ РЕШЕНИЯ ТРАНСГРАНИЧНЫХ ПРОБЛЕМ ВОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

Б.А. Красноярова

*Институт водных и экологических проблем СО РАН, г. Барнаул
bella@iwer.ru*

TRANSBOUNDARY RIVER BASINS OF SIBERIA AND CENTRAL ASIA: CONFLICTS AND ACTION

B.A. Krasnoyarova

Institute for Water and Environmental Problems SB RAS

Решение проблем трансграничного сотрудничества в области водопользования в значительной мере определяется готовностью институциональных систем стран-участниц к ведению такового, т.е. наличием правовых, экономических и организационных форм и инструментов воздействия на процессы социально-экономического развития регионов, расположенных в границах трансграничного бассейна. В условиях азиатской России ни она сама, ни страны-партнеры не имеют сформированных и действенных институтов сотрудничества, тем более в условиях вододефицита.

The solution of problems of transboundary cross-border cooperation in the field of water use considerably is defined by readiness of institutional systems of the countries – participants to maintaining that, i.e. existence of legal, economic and organizational forms and instruments of impact on processes of social and economic development of the regions located in borders of the cross-border pool. In the conditions of Asian Russia neither she, nor the countries – partners have no created and effective institutes of cooperation, especially in the conditions of water deficiency.

Экономическое развитие сопровождается усилением антропогенного пресса на природную среду, затрагивая в той или иной мере все ее компоненты. При этом водные ресурсы – это если и не самый уязвимый, то как минимум самый востребованный ресурс как с позиций увеличения потребностей в воде, так и в связи с уменьшением его количества и ухудшения качества.

Ранее мы поднимали вопросы вододелиния в странах Центрально-Азиатского региона и в трансграничных бассейнах сибирских рек. При этом даже в Центральной Азии проблема стоит не столько и не только в дефиците водных ресурсов, сколько в характере их использования. Каждая страна, естественно, соблюдает примат собственных интересов, зачастую абстрагируясь от общесистемных задач сохранения водного объекта и режима его функционирования. Поэтому, на наш взгляд, проблемы устойчивого развития регионов, расположенных на территориях трансграничного бассейна, все больше упираются в институциональную компоненту – отсутствие адаптивной системы управления единым водным

объектом – бассейновой системой. Институциональные основы управления включают правовые, экономические и организационные формы воздействия на процессы социально-экономического развития данных регионов. И недостаточное развитие хотя бы одного из них ведет к неэффективному функционированию всей институциональной системы.

Часто проблемой является отсутствие или незавершенность формирования правовой и нормативной базы трансграничного сотрудничества, когда осознанная потребность в организации такового не подкреплена соответствующими правовыми актами или, институты, ответственные за управление трансграничными водами, не обладают достаточными полномочиями или необходимыми ресурсами для осуществления полноценного сотрудничества [1]. Примером тому может служить действие Межгосударственной координационной водохозяйственной комиссии (МКВК) Центральной Азии, созданной еще в 1992 г. и представляемой Министрами водного хозяйства пяти стран: Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Турмении и Узбекистана (или их первыми заместителями). Заседания комиссии проходят ежеквартально поочередно в каждом государстве под председательством принимающей стороны. К числу основных вопросов, рассматриваемых на заседаниях, относятся:

- определение единой водохозяйственной политики и разработка ее основных направлений с учетом интересов населения и отраслей государств;
- рациональное использование водных ресурсов и их охрана; разработка программ по увеличению водообеспеченности бассейнов рек и мер по их реализации;
- утверждение лимитов ежегодного водопотребления для каждого из государств по основным водным источникам, режимов работы крупных водохранилищ;
- управление водораспределением и его корректировка в условиях фактической водности и складывающейся водохозяйственной обстановки [2].

Однако ни функционирование данной комиссии, ни действие международных фондов, например, Международного фонда спасения Арала, ни привлечение международных наблюдателей и экспертов не помогло установлению равноправного трансграничного сотрудничества в области водопользования и водodelения в бассейнах Амударьи и Сырдарьи [2-3]. Кроме того, процесс тормозит и отсутствие действенной институциональной структуры управления водными ресурсами на уровне национальных правительств – не сформировался институт собственности на водные ресурсы, нет адаптивного нормативно-правового института управления водопользованием. В результате общесистемных реформаций в данных странах произошел отказ от старых действовавших правил и появление новых правил, не всегда обеспеченных соответствующими механизмами их соблюдения; не достаточно развитие и финансовых институтов, способных

обеспечить реализацию неотложных мер по рациональному использованию и охране водных ресурсов.

Слабым звеном процесса управления водными ресурсами является и сложившиеся, вернее, не сложившиеся системы мониторинга. Имеющиеся данные, не приведенные в соответствие между странами и являющиеся неполными и недостоверными, затрудняют определение стратегии улучшения управления водными ресурсами. В настоящее время трудности заключаются и в недостаточности информации и в ее дозированном предоставлении общественности, а также в отсутствии достаточного обмена информацией между странами [1].

Данные проблемы характерны не только для Центрально-Азиатских стран с их сложными геополитическими взаимоотношениями. Не все гладко даже в вопросах трансграничного сотрудничества между Россией и Казахстаном; возникает недопонимание и с Монголией, и тем более с Китаем, который ведет очень активную водохозяйственную деятельность на своей территории, не очень считаясь со странами, расположенными ниже его по течению трансграничных рек. Сложность во взаимоотношениях с Китаем заключается еще и в том, что он до сих пор не ратифицировал Хельсинские соглашения по трансграничным бассейнам и ведет собственную политику в области водodelения и со странами центральной и юго-восточной Азии, и с Россией.

Анализ имеющихся соглашений (табл.) между нашими странами показал, что они не охватывают всех процессов, возникающих в трансграничных бассейнах, и направлены главным образом на охрану водных ресурсов, в то время как спектр их взаимодействий значительно шире, но далеко не все они регулируются приведенными взаимоотношениями.

Ситуация осложняется еще и тем, что все названные страны находятся в стадии формирования рыночных институтов: собственности на природные ресурсы, экономических и правовых инструментов государственного регулирования и региональной политики не только с позиций трансграничного, но и межрегионального уровней управления водопользования. Имеется множество экономико-правовых лагун в этом процессе на российском уровне и их наличие сдерживает эффективность сотрудничества и на международном уровне. Изучение институциональных систем в развитых странах и попытки переноса их практик в наши страны не дает рациональных результатов, требуется их специальная адаптация к реальным условиям национальных систем управления и их дальнейшее развитие [4-5].

Работа выполнена при финансовой поддержке партнерского интеграционного проекта СО – УрО – ДВО РАН № 23.

Литература

1. Нуртдинов А.Р. Институциональное обеспечение устойчивого развития в условиях эколого-экономического неравновесия: автореферат дисс. на соиск. уч.ст. к.э н. – Казань, 2011. – 20 с.
2. Рысбеков Ю.Х. Трансграничное сотрудничество на международных реках: проблемы, опыт, уроки, прогнозы экспертов. – Ташкент, 2009. – 205 с. – [Электронный ресурс. Режим доступа: http://www.cawater-info.net/6wwf/conference_tashkent2011/files/transbound_coop.pdf].
3. Вторая оценка трансграничных рек, озер и подземных вод. – С.101. Электронный ресурс. Режим доступа: http://www.dauriarivers.org/pdf/-2011Amur_Argun_Chapter2_Ru.pdf.
4. Плотины как орудие международной политики КНР. – [Электронный ресурс. Режим доступа: <http://arguncrisis.ru/plotiny-kak-orudie-mezhdunarodnoj-politiki-kenr/> 13.11.2011.
5. Старцева О.А., Авакумова Н.Н. Институциональные предпосылки развития регионов. – [Электронный ресурс. Код доступа: <http://sun.tsu.ru/mminfo/000063105/319/image/319-157.pdf>].

Таблица – Соглашения Российской Федерации в сотрудничестве в трансграничных бассейнах Азиатской России [1]

Название соглашения	Сфера применения	Речной бассейн	Область применения	Страны, подписавшие соглашения и / или являющиеся его Сторонами	Дата и место подписания
Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о совместном использовании и охране трансграничных водных объектов ¹	охрана водных ресурсов, водоснабжение, ирригация, паводки, регулирование	Обь, Урал, Волга	все поверхностные и подземные воды, образующие или пересекающие границу между двумя государствами, включая трансграничные воды в бассейнах рек Ишим, Иртыш, Урал, Тобол и Волга (восточная часть дельты)	Российская Федерация, Казахстан	27.08.1992 в г. Оренбург, тогда же вступило в силу
Соглашение между Правительством Республики Казахстан и Правительством Китайской Народной Республики о сотрудничестве в сфере использования и охраны трансграничных рек	охрана водных ресурсов	Черный Иртыш (Иртыш), Или	все поверхностные воды, образующие или пересекающие границу между двумя государствами, включая реки Черный Иртыш (Иртыш) и Или	Казахстан, Китай	12.09.2001 в г. Астана
Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Монголии по охране и использованию трансграничных вод	охрана водных ресурсов	Амур, Енисей, Озеро Байкал	все поверхностные воды, образующие или пересекающие границу между двумя государствами, включая реки Онон, Селенга и реки, впадающие в реку Енисей	Российская Федерация, Монголия	11.02.1995 в г. Улан-Батор

¹ Протокольное Решение о пролонгации Соглашения, которое подписано в г. Павлодар 26.06.1997.