

31 января 2010 года
ПРОЕКТ

Совершенствование организационной структуры и договорно-правовой базы МФСА: анализ и предложения

Дискуссионный документ

Взгляды и мнения, выраженные в данном документе, не отражают официальную позицию или точки зрения ЕЭК ООН, ГТЗ, ИК МФСА или представителей государств в ИК МФСА.

Содержание

Вступление	3
Резюме	4
Часть I. Международно-правовые основы регионального сотрудничества в сфере управления и использования трансграничных водных ресурсов	6
1. Современное состояние международно-правовой базы сотрудничества	6
1.1. Региональные инструменты	6
1.2. Двусторонние инструменты	7
1.3. Анализ ключевых региональных соглашений по вопросам водных ресурсов	8
1.4. Правовые основы институциональных механизмов регионального сотрудничества	11
2. Общая оценка международно-правовых основ регионального сотрудничества	12
Часть II. Институциональные механизмы сотрудничества и основные проблемы их функционирования	13
1. Современное состояние институциональных механизмов сотрудничества на региональном уровне	13
2. Современное состояние институциональных механизмов сотрудничества на национальном уровне	19
3. Общая оценка существующих институциональных механизмов сотрудничества	20
Часть III. Предложения по совершенствованию институциональных механизмов и международно-правовой базы регионального сотрудничества	20
1. Обзор предложений по совершенствованию институциональных механизмов	20
2. Подходы к совершенствованию механизма сотрудничества на региональном уровне	22
А. Совершенствование существующего механизма регионального сотрудничества	23
Б. Предложения по созданию новой организации	28
3. Улучшение координации и взаимодействия на национальном уровне	35
4. Улучшение координации среди международных и донорских организаций	36
5. Улучшение финансирования содержания и деятельности механизма сотрудничества	36
6. Предложения по развитию сотрудничества с ООН	37
Заключение	37
Рисунки	39

Вступление

28 апреля 2009 года Главы государств Центральной Азии выразили свою готовность к совершенствованию организационной структуры и договорно-правовой базы МФСА с целью повышения эффективности его деятельности и более активного взаимодействия с финансовыми институтами и донорами.

В рамках проекта «Региональный диалог и сотрудничество по управлению водными ресурсами»,¹ осуществляемого Исполнительным комитетом МФСА и ЕЭК ООН при поддержке ГТЗ, в августе – декабре 2009 года проводился обзор существующей системы региональных организаций и международно-правовой базы сотрудничества. В нем приняли участие национальные эксперты, эксперты от региональных организаций и международные эксперты. 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.

Данный документ подготовлен международными консультантами проекта на основе положений Совместного заявления Глав государств, представленных экспертами материалов, а также предложений, высказанных в ходе первого заседания Рабочей группы.

Учитывая часто противоречивые взгляды, выраженные в ходе первого заседания Рабочей группы, данный документ предлагается в качестве неофициального рабочего материала для дальнейшего обсуждения, при полном уважении позиций стран и понимании того, что предстоящая работа по совершенствованию, в соответствии с поручением Глав государств, организационной структуры и правовых рамок сотрудничества, находится в руках представителей государств Центральной Азии. Замечания представителей государств и региональных организаций по содержанию данного документа приветствуются, а открытый диалог по затрагиваемым в нем вопросам может стать следующим шагом в работе по выполнению поручения Глав государств.

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.

¹ <http://www.unece.org/env/water/cadialogue/cadwelcomeRu.htm>

Резюме

Существующая правовая база регионального сотрудничества по управлению водными ресурсами в Центральной Азии, состоящая из недостаточно связанных между собой правовых инструментов, создала систему действующих региональных организаций и сыграла важную роль в первые годы после обретения странами независимости. Однако к настоящему времени она, во многом, устарела и требует модернизации, совершенствования и гармонизации положений различных инструментов. Ключевые принципы интегрированного управления водными ресурсами – например, бассейновый подход – не находят отражения в действующих соглашениях. Правовая база должным образом не закрепляет иерархии и механизмов координации и сотрудничества действующих организаций, не проводит четкого разграничения их компетенции и не уделяет достаточно внимания процедурам отчетности, принятия решений и обеспечения их выполнения.

Существующий институциональный механизм фактически включает в себя три, действующие достаточно независимо друг от друга организации – Исполнительный комитет Международного Фонда Спасения Арала, Межгосударственную координационную водохозяйственную комиссию (МКВК) и Межгосударственную комиссию по устойчивому развитию (МКУР) – каждую со своей системой органов. Функции и полномочия на трех уровнях управления – Совет глав государств Центральной Азии и Президент Фонда, Правление и Исполнительный комитет МФСА – на сегодняшнем этапе могут быть отражены более оптимальным образом, а деятельность последнего нуждается в дополнительных ресурсах, необходимых для эффективного выполнения решений вышестоящих органов. Практика регулярной ротации местоположения Исполнительного комитета (воспринятая недавно МКВК) приводит к серьезному снижению эффективности его работы. Система финансирования работает недостаточно эффективно: она налагает чрезмерное бремя на принимающие государства, не предусматривает необходимых ресурсов для создания профессиональных и эффективных секретариатов и ведет к практически полной зависимости деятельности на региональном уровне от поддержки международного сообщества. Ни в одной из действующих организаций не представлен энергетический сектор, в связи с чем система не может должным образом обеспечивать интегрированное управление водными ресурсами.

Хотя Соглашением 1999 г. МКВК и МКУР были включены в структуру МФСА, механизмы регионального сотрудничества под эгидой МФСА требуют уточнения. В МКВК не представлены ни энергетика, ни природоохранный сектор, что не позволяет ей эффективно координировать управление водными ресурсами, в особенности, режим стока в бассейнах рек Амударья и Сырдарья. Компетенция ее исполнительных органов, БВО Амударья и БВО Сырдарья, полностью распространяется только на среднюю и нижнюю часть русла Амударья и среднюю часть русла Сырдарья соответственно. Хотя МКУР, компетенция которой частично совпадает с МКВК, формально входит в структуру МФСА, она недостаточно координирует свою деятельность с региональными организациями, занимающимися управлением водными ресурсами.

В дискуссионном документе предлагаются два подхода: первый направлен на совершенствование существующего механизма регионального сотрудничества, в то время как второй предлагает создание, на основе действующих структур, новой региональной организации.

Совершенствование существующего механизма, в частности, предполагает:

- уточнение и разграничение сфер ответственности центральных органов МФСА и региональных комиссий под эгидой МФСА;
- усиление координирующей роли центральных органов МФСА – Правления и Исполкома – и установление порядка отчетности и взаимодействия между ними и региональными комиссиями;
- внедрение интегрированного управления водными ресурсами посредством вовлечения энергетического и природоохранного секторов в региональное сотрудничество;

- более справедливое географическое распределение мест расположения региональных органов и их структурных подразделений, при введении международной ротации руководителей между пятью странами-участницами;
- улучшение координации связей с донорским сообществом.

Второй подход предполагает достижение целей по укреплению сотрудничества путем создания новой региональной организации. Помимо отмеченных путей усиления, он предлагает введение бассейнового подхода к региональному сотрудничеству посредством создания международных речных бассейновых комиссий для бассейнов рек Амударья и Сырдарья.

В дискуссионном документе подчеркивается возможность сочетания двух подходов, например, путем создания речных бассейновых комиссий для рек Амударья и Сырдарья в рамках совершенствования действующего механизма регионального сотрудничества.

Оба подхода потребуют заключения нового институционального соглашения, которое заменит собой множество рассредоточенных и не вполне согласованных между собой норм. Заключение нового институционального соглашения также будет способствовать созданию внутренне согласованной трехуровневой системы правового регулирования регионального сотрудничества, включающей в себя:

- региональный уровень с участием всех государств бассейна Аральского моря, где закрепляются основные принципы сотрудничества, общие обязательства и общие институциональные механизмы;
- бассейновый уровень с участием государств бассейна многонационального трансграничного водотока, где закрепляются специальные правила, процедуры и организационные механизмы;
- двусторонний уровень, где это необходимо, в рамках которого закрепляются конкретные механизмы сотрудничества на отдельных водотоках, представляющих интерес для двух государств.

Часть I. Международно-правовые основы регионального сотрудничества в сфере управления и использования трансграничных водных ресурсов.

1. Современное состояние международно-правовой базы сотрудничества

На настоящий момент в Центрально-Азиатском регионе сформировалась и применяется достаточно устоявшаяся, хотя и далеко не совершенная, правовая база межгосударственного сотрудничества в области управления и использования трансграничных водных ресурсов. С юридической точки зрения, она включает как обязательные инструменты, так и многочисленные полуформальные договоренности и документы рекомендательного характера, которые принято называть инструментами «мягкого права». С точки зрения географического охвата, сложившаяся система международно-правового регулирования трансграничного водного сотрудничества является двухуровневой, где наряду с региональными соглашениями более общего характера действует ряд двусторонних соглашений по практическим вопросам, касающимся конкретных водотоков или сфер взаимодействия.

1.1. Региональные инструменты

Фундаментом системы правового регулирования водного сотрудничества в Центральной Азии являются региональные и субрегиональные (с ограниченным числом участников) соглашения, центральное место среди которых принадлежит пятистороннему *Соглашению о сотрудничестве в сфере совместного управления, использования и охраны водных ресурсов межгосударственных источников 1992 г.* (с участием всех государств Центральной Азии). В число инструментов регионального уровня входят *Соглашение о совместных действиях по решению проблемы Аральского моря и Приаралья, экологическому оздоровлению и обеспечению социально-экономического развития Аральского региона 1993 г.* и межправительственное *Соглашение об использовании водно-энергетических ресурсов бассейна реки Сырдарья 1998 г.* (с участием четырех стран - Казахстана, Кыргызской Республики, Узбекистана и Таджикистана).

Предполагается, что важную роль в международно-правовом регулировании деятельности, связанной с охраной и использованием водных ресурсов, должна сыграть *Рамочная конвенция об охране окружающей среды для устойчивого развития в Центральной Азии 2006 г.*, ряд принципов и существенных положений которой непосредственно касаются водных ресурсов. На настоящий момент Конвенция подписана тремя государствами – Кыргызстаном, Таджикистаном, Туркменистаном и пока не является действующей.

В определенной степени в указанную группу региональных (а точнее субрегиональных) инструментов, имеющих отношение к водоресурсной проблематике, можно включить также *Соглашение о сотрудничестве в области охраны окружающей среды и рационального природопользования 1998 г.* (Казахстан, Кыргызстан, Узбекистан) и *Соглашение об использовании топливно-энергетических и водных ресурсов, строительстве, эксплуатации газопроводов Центрально-азиатского региона 1996 г.* (Казахстан, Кыргызстан, Узбекистан).

Особую роль среди региональных инструментов играют акты институционального характера, в своей совокупности создающие правовую базу и определяющие юридический статус, положение, компетенцию и круг ведения органов сотрудничества государств Центральной Азии в области управления и охраны водных ресурсов региона. В их число входят как собственно международные договоры – в первую очередь межправительственное пятистороннее *Соглашение о статусе Международного Фонда спасения Арала (МФСА) и его организаций 1999 г.*, так и другие акты, формально не являющиеся международными соглашениями, но, тем не менее, рассматривающиеся как юридически обязательные.

Важное, но довольно необычное с точки зрения международно-правовой практики положение в системе региональных актов занимают Решения Глав государств о создании или изменении институциональных механизмов и органов сотрудничества - «О создании Международного Фонда

спасения Арала» от 4 января 1993 г. и «О реорганизации структуры Международного Фонда спасения Арала» от 28 февраля 1997 г. Последнее, не являясь международным соглашением ни по форме, ни по содержанию, фактически изменило положения ранее действующих соглашений.

К «институциональным» актам относятся и разнообразные положения: *Положение об МФСА, Положение об Исполнительном Комитете МФСА, Положение о Межгосударственной координационной водохозяйственной комиссии Центральной Азии (МКВК), Положение о Межгосударственной Комиссии по устойчивому развитию (МКУР), Положение о постоянно действующем органе (секретариате) МКВК, Положение о Секретариате МКУР, Положение о Научно-информационном центре по водохозяйственным проблемам при МКВК, Положение о филиалах НИЦ МКВК в государствах бассейна Аральского моря* и другие акты подобного рода. Следует отметить, что существует значительная неопределенность относительно юридической природы и статуса указанных документов. Помимо этого, несмотря на их очевидную «родственность», можно отметить их недостаточную согласованность друг с другом, отсутствие четкой иерархии и единообразия с точки зрения как содержания, так и формы.

Третью группу региональных инструментов, определяющих общие принципы и направления водного сотрудничества в Центральной Азии, составляют принимаемые время от времени акты рекомендательного характера - декларации и заявления глав государств Центральной Азии. В эту категорию документов так называемого «мягкого права» входят *Нукуская декларация государств Центральной Азии и международных организаций по проблеме устойчивого развития бассейна Аральского моря 1995 г., Ашхабадская декларация 1999 г., Ташкентское заявление 2001 г., Душанбинская декларация 2002 г., Совместное заявление Глав государств - учредителей МФСА 2009 г.* Хотя с точки зрения их юридической силы эти документы не являются обязательными для принявших их государств, их значение в контексте региональной водной политики весьма велико. Как правило, под ними ставится подпись президентов соответствующих стран Центральной Азии и, таким образом, они отражают договоренности, достигнутые на самом высоком политическом уровне. Указанные декларации и заявления часто содержат положения политико-правового характера либо указывают на принципы, которыми страны Центральной Азии должны руководствоваться в своих отношениях в водно-энергетической области (см., например, п. 3 Ташкентского заявления от 28 декабря 2001 г. о важности скоординированных и согласованных действий в области рационального и взаимовыгодного использования водных объектов, водно-энергетических ресурсов и водохозяйственных сооружений в Центральной Азии на основе общепризнанных принципов и норм международного права).

К числу рекомендательных относятся также документы менее высокого уровня, такие как *Заявление руководителей водохозяйственных органов республик Средней Азии 1991 г.* Последнее, хотя и находится значительно ниже заявлений и деклараций глав государств с точки зрения правовой иерархии, имеет важное значение в практическом плане.

Отдельную группу региональных инструментов составляют решения Глав государств Центральной Азии, обязательные для исполнения, но не имеющие нормативного характера. В этом плане особая роль принадлежит решениям по вопросам долгосрочного планирования регионального водного сотрудничества (например решение «*Об основных направлениях Программы конкретных действий по улучшению экологической и социально-экономической обстановки в бассейне Аральского моря на период 2003-2010 гг.*»), или по вопросам деятельности институциональных механизмов сотрудничества (например, решение «*Об обеспечении организационной деятельности Исполкома МФСА*»). Сюда также относятся и решения органов регионального сотрудничества: Правления МФСА, МКВК и т.п.

1.2. Двусторонние инструменты

Региональное сотрудничество стран Центральной Азии дополняется взаимодействием на двустороннем уровне посредством заключения соответствующих соглашений между заинтересованными государствами по конкретным вопросам водопользования. На настоящий момент число таких двусторонних договоров весьма незначительно. Они включают, например, *Соглашение*

между Узбекистаном и Туркменистаном о сотрудничестве по водохозяйственным вопросам 1996 г. и Соглашение между Республикой Казахстан и Кыргызской Республикой об использовании водохозяйственных сооружений межгосударственного пользования на реках Чу и Талас 2000 г. В контексте двустороннего сотрудничества можно упомянуть также *Соглашение о совместном использовании топливно-энергетических и водных ресурсов в 2000 и 2001 годах* (между Кыргызстаном и Узбекистаном), направленное на решение проблемы водно-энергетического обмена между двумя государствами путем определения режима попусков из водохранилищ Кыргызстана в интересах Узбекистана взамен на поставляемые по графику энергоносители.

1.3. Анализ ключевых региональных соглашений по вопросам водных ресурсов

Соглашение о сотрудничестве в сфере совместного управления, использования и охраны водных ресурсов межгосударственных источников 1992 г.

В системе межгосударственных соглашений государств Центральной Азии пятистороннее Соглашение 1992 г. занимает центральное место. Это первый и до сих пор единственный базовый инструмент общего характера, определяющий принципы сотрудничества в регионе по использованию «водных ресурсов межгосударственных водных источников». То обстоятельство, что принятие Соглашения последовало сразу после распада СССР, объясняет как его достоинства, так и недостатки. С одной стороны, Соглашение позволило в какой-то степени упорядочить взаимоотношения между независимыми государствами Центральной Азии в сфере использования трансграничных водных ресурсов. С другой стороны, вполне объяснимая поспешность, с которой было принято Соглашение, не могла не отразиться на его содержании и форме. Основная цель Соглашения – создание правовых основ регионального водного сотрудничества через организацию совместного управления водораспределением. Соглашение закрепило общие принципы, в целом, соответствующие международной практике (равенство прав на пользование и ответственности за состояние трансграничных водных ресурсов, обязательство соблюдения согласованного порядка и установленных правил их использования и охраны, обязательство не допускать действий, затрагивающих интересы других сторон и способных нанести им ущерб, и т.д.). Наиболее важную роль Соглашение сыграло в плане создания институциональных механизмов водного сотрудничества в регионе – МКВК и ее органов.

Тем не менее, с точки зрения сегодняшнего состояния и практики международно-правового регулирования Соглашение выглядит во многих отношениях архаичным и не соответствующим современным требованиям. Большинство его положений имеют декларативный характер. В этом документе отсутствует четкое определение целей и пространственной сферы применения; не упоминаются такие общепризнанные правовые принципы и концептуальные основы управления водными ресурсами как разумное и справедливое использование трансграничных вод, принцип принятия предупредительных мер, принцип «загрязнитель платит», экосистемный подход, бассейновый принцип управления и т.д. В нем отсутствуют проработанные процедуры уведомления и консультаций при планировании деятельности, способной вызвать трансграничное воздействие; нет положений относительно доступа к информации, касающейся состояния водных ресурсов, и роли общественности в принятии решений относительно их использования; слабо проработан институциональный механизм сотрудничества и процедуры урегулирования возможных разногласий. Такие вопросы как мониторинг, стихийные бедствия и чрезвычайные ситуации, охрана водных экосистем, биоресурсов вообще проигнорированы. Положения Соглашения представлены весьма бессистемно и частично дублируют друг друга.

Будучи по идее «рамочным» инструментом, Соглашение не предусматривает возможности применения такого популярного инструмента развития установленного им правового режима как дополнительные протоколы. Использование протоколов по конкретным вопросам взаимодействия в водной сфере могло бы помочь в решении многих возникших впоследствии проблем и исправить явные недостатки и пробелы в правовом и институциональном механизмах регионального сотрудничества.

Следует заметить, что ряд положений Соглашения либо не соблюдаются, либо выполняются не в полной мере. Это относится, во-первых, к ключевым статьям Соглашения – ст. 2 (обязательство «обеспечить строгое соблюдение согласованного порядка и установленных правил использования и охраны водных ресурсов») и ст. 3 (обязательство «не допускать на своей территории действий, затрагивающих интересы других сторон и способных нанести им ущерб, привести к изменению согласованных величин расходов воды и загрязнению водоемов»). Во-вторых, не выполнено требование ст. 12 о разработке в течение 1992 года механизма экономической и иной ответственности за нарушение установленного режима и лимитов использования вод. В-третьих, существуют сомнения в том, в какой степени выполняются предписания ст. 8, возлагающей на Координационную водохозяйственную комиссию определение водохозяйственной политики в регионе, разработку ее направлений с учетом нужд *всех отраслей народного хозяйства*, комплексного и рационального использования водных ресурсов.

Наконец, цель Соглашения часто толкуется как закрепление сложившейся в начале 1990-х годов структуры и принципов и сохранение действия существовавших в то время нормативных документов по распределению водных ресурсов межгосударственных водных источников. Это следует, в частности, из положения Преамбулы о том, что Стороны будут действовать «уважая сложившуюся структуру и принципы распределения и основываясь на ныне действующих нормативных документах по распределению водных ресурсов межгосударственных водных источников». Если признать правильность такого толкования, очевидно, что цель Соглашения также не соответствует современным реалиям.

Соглашение о совместных действиях по решению проблемы Аральского моря и Приаралья, экологическому оздоровлению и обеспечению социально-экономического развития Аральского региона 1993 г.

Целью данного Соглашения является определение общих задач регионального водного и экологического сотрудничества государств Центральной Азии. В отличие от Соглашения 1992 г., оно не содержит каких-либо нормативных положений или предписаний общего характера, хотя и призывает к рациональному использованию ограниченных земельно-водных ресурсов бассейна Аральского моря, поддержанию надлежащего качества воды в реках, водоемах и подземных источниках, гарантированному обеспечению подачи воды в Аральское море. Одной из задач по Соглашению является упорядочение системы и повышение дисциплины водопользования в бассейне, а также выработка соответствующих межгосударственных правовых и нормативных актов. Тем не менее, наиболее существенным аспектом Соглашения является институциональный аспект. Соглашение способствовало дальнейшему развитию механизма регионального сотрудничества путем создания Межгосударственного Совета по проблемам бассейна Аральского моря и Комиссии по социально-экономическому развитию, научно-техническому и экологическому сотрудничеству (предшественницы МКУР), а также подчинением МКВК вновь созданной организации.

Соглашение об использовании водно-энергетических ресурсов бассейна реки Сырдарья 1998 г.

Соглашение 1998 г. касается относительно узкого, но практически наиболее значимого вопроса – водно-энергетического обмена между государствами бассейна реки Сырдарья. Его участниками являются четыре государства, связанные едиными водно-энергетическими отношениями. В отличие от Соглашения 1992 г., данный документ носит, по сути, технический характер. В нем не заложены позитивные принципы, такие как сотрудничество и добрососедство, обязательство соблюдать согласованный порядок водопользования и другие. Центральное место занимает схема водно-энергетического обмена. В ее основу положен принцип согласования режима работы гидротехнических объектов и водохранилищ Нарын-Сырдарьинского каскада в интересах подачи достаточного количества воды для ирригационных целей. Таким образом, энергетические интересы поставлены в зависимость от ирригационных, что сбалансировано наличием компенсационных обязательств по поставке энергоресурсов.

В то же время, критиками Соглашения отмечается, что в нем не заложено совместное финансовое либо иное участие государств в техническом содержании объектов, в то время как речь идет об объектах, эксплуатируемых в интересах нескольких государств. В Соглашении не урегулированы некоторые побочные вопросы, которые могут нарушить элемент стабильности. Не учтено действие таких факторов, как возможное естественное уменьшение стока, возникновение непредвиденных обстоятельств, изменение экономической ситуации в странах-участниках. Хотя государства взяли на себя обязательства не нарушать режим взаимопоставок, эффективной процедуры судебного разрешения споров в Соглашении не установлено.

Рамочная конвенция об охране окружающей среды для устойчивого развития в Центральной Азии 2006 г.

Рамочная конвенция об охране окружающей среды представляется наиболее проработанным региональным документом как с точки зрения содержания закрепленных в ней принципов и положений, так и в плане техники юридического оформления, включая логическую структуру, последовательность и грамотность формулировок. Конвенция, как это следует из названия, является рамочным инструментом общего характера. Она закладывает правовые основы долгосрочного сотрудничества государств Центральной Азии по весьма широкому кругу вопросов: от охраны атмосферного воздуха и биоразнообразия до охраны вод и устойчивого использования водных ресурсов. При этом достижение целей Конвенции должно быть реализовано путем сочетания национальных мер и соответствующих региональных проектов и других двусторонних и многосторонних схем и механизмов сотрудничества.

В силу рамочного характера данного соглашения стороны обязались разрабатывать дополнительные Протоколы, устанавливающие правила и процедуры в развитие общих обязательств по конкретным направлениям природоохранной деятельности. Предполагается, что в области водных ресурсов такие Протоколы будут приняты, в частности, по таким аспектам как (а) совершенствование национальных структур мониторинга качества вод и источников загрязнения; (b) создание региональной системы мониторинга качества вод в трансграничных водотоках; (с) идентификация и приоритизация загрязнителей вод и согласование сроков снижения их сбросов; (d) совместные действия по обеспечению надлежащего снабжения качественной питьевой водой; (е) принятие мер и действий для предотвращения и снижения загрязнения до степени, не причиняющей ущерба на территории Договаривающихся Сторон, расположенных ниже по течению водотока; (f) совместное сотрудничество в области устойчивого использования и охраны водных ресурсов трансграничных водотоков.

Для содействия реализации положений Конвенции предусматривается создание самостоятельного организационного механизма – периодически созываемой Конференции Сторон и постоянного Секретариата, возглавляемого Исполнительным Секретарем, а также других вспомогательных органов. Наряду с этим предполагается возможность создания и отдельного финансового института для исполнения функций финансового механизма Конвенции, включая сбор, управление и расходование финансовых ресурсов.

В целом, Конвенция представляет собой значительный шаг вперед в плане качества подготовки и оформления международно-правовых инструментов. Это комплексный и хорошо продуманный документ, содержащий целый ряд современных правовых принципов, положений и процедурных норм, отсутствие которых на региональном уровне отмечалось многими экспертами. Если рассматривать ее как отдельный правовой инструмент вне системы региональных экологических и ресурсных соглашений, то Конвенция в целом отвечает требованиям, предъявляемым к такого рода актам. Можно лишь отметить излишнюю детализацию в том, что касается предмета регулирования дополнительных Протоколов, и явную избыточность общего количества Протоколов, которые предполагается принять.

Однако с точки зрения места и роли Конвенции в региональном водном сотрудничестве, ее вступление в силу может поставить серьезные вопросы взаимодействия с близкими по тематике региональными соглашениями, в том числе по проблемам водных ресурсов. Формально положения

Конвенции не должны затрагивать прав и обязанностей Сторон, вытекающих из иных международных соглашений, участником которых они является, и не будут ограничивать права Сторон заключать другие международные договоры по вопросам, являющимся предметом Конвенции, и не противоречащие ее целям и принципам. Однако в практическом плане существует реальный риск параллелизма, дублирования, и даже конфликта обязательств по Конвенции и другим соглашениям, как существующим в настоящее время, так и будущим. Это в полной мере касается и организационного механизма по выполнению Конвенции (Конференции Сторон, Секретариата и финансового института), особенно учитывая его нормотворческую функцию – принятие дополнительных Протоколов, в том числе по водным ресурсам. Не приведет ли это к появлению параллельной системы органов регионального водного (и экологического) сотрудничества? Как избежать неизбежной конкуренции и распыления ограниченных финансовых ресурсов? Не будет ли более разумным передать функции по реализации Конвенции уже существующим (совершенствуемым или реформируемым) органам регионального сотрудничества? Эти и другие вопросы, безусловно, возникнут и потребуют решения, если новый институциональный механизм по Рамочной конвенции будет создан.

1.4. Правовые основы институциональных механизмов регионального сотрудничества

«Институциональные» нормы, определяющие статус, структуру, предметную сферу компетенции и правомочия различных региональных органов сотрудничества по использованию водных ресурсов, присутствуют в ряде упомянутых выше соглашений. Соглашением 1992 г. была учреждена Межгосударственная координационная водохозяйственная комиссия, с подчинением ей бассейновых водохозяйственных объединений «Сырдарья» и «Амударья». Соглашение о совместных действиях по решению проблемы Аральского моря и Приаралья 1993 г. создало ныне упраздненный Межгосударственный Совет по проблемам бассейна Аральского моря, функции которого перешли к МФСА, и Комиссию по социально-экономическому развитию, научно-техническому и экологическому сотрудничеству, ставшую впоследствии МКУР. Соглашение формально подчинило МКВК вновь созданной организации.

Главное место в ряду «институциональных» инструментов должно, в принципе, принадлежать Соглашению о статусе Международного Фонда спасения Арала (МФСА) и его организаций 1999 г., которым в состав Фонда включались МКВК (включая ее Секретариат, НИЦ и БВО) и МКУР (включая Секретариат и НИЦ). Тем не менее, Соглашение как в плане содержания, так и формы своих функций не выполняет.

Во-первых, представляется сомнительной идея придания статуса международных организаций составным частям МФСА, которая сама, в свою очередь, является международной организацией. Это достаточно уникальная ситуация с точки зрения мировой практики. Во-вторых, не вполне ясно, какие конкретно органы являются «организациями» МФСА, а какие нет, поскольку ст. 1 содержит лишь перечень организационных компонентов МФСА, входящих в его структуру, без какой-либо конкретизации. В-третьих, несмотря на достаточно ясное указание в названии Соглашения на круг вопросов, которые оно призвано регулировать, собственно правовому статусу МФСА посвящена Глава 2, состоящая лишь из одной ст. 2. При этом положения ст. 2 касаются только одного (и далеко не самого важного) аспекта правового статуса «*организаций МФСА*». Правовой статус собственно МФСА в Соглашении не рассматривается вообще.

Соглашение ничего не говорит о ключевых вопросах полномочий и иерархии взаимоотношений МФСА и его составных частей. Это ведет к неопределенности относительно места, роли и субординации организаций и органов в системе МФСА и чревато возникновением немалых практических проблем в их взаимодействии друг с другом. Из двенадцати статей Соглашения, касающихся МФСА и его «организаций», десять посвящены привилегиям и иммунитетам организаций и их персонала. Ряд статей содержат неточности (например, в ст. 1 БВО названы организациями), допускают противоречивые толкования (например, положения ст. 9 о порядке выплат организациями персоналу и экспертам). Ст. 10 вводит термин «региональная организация» без какого-либо уточнения, к каким организациям этот термин относится.

Необычен порядок принятия Соглашения. Оно было заключено и вступило в силу путем его «утверждения» Главами государств-участников без подписания и ратификации – традиционных процедур, принятых в международной практике. В плане практического применения Соглашения это может привести к тому, что в случае конфликта между его положениями и нормами национального законодательства государств-участников приоритет может быть отдан последним. Например, по Конституции Казахстана, только ратифицированные международные соглашения имеют преимущественную силу перед национальным законом. Таким образом, возможность неисполнения положений Соглашения в случае их противоречия национальным нормам является вполне реальной.

Институциональные нормы региональных соглашений дополняются разнообразными и плохо согласованными между собой положениями об МФСА, Исполкоме МФСА, комиссиях (МКВК и МКУР) и их структурных подразделениях. Даже при поверхностном анализе этих актов возникает множество вопросов, прежде всего касающихся юридической природы, статуса и иерархии многочисленных региональных органов. Так, очевидно, что МФСА, как основной механизм регионального сотрудничества, должен считаться международной организацией. Тем не менее, об этом прямо не указано ни в Соглашении 1999 г., ни в Положении об МФСА. Вместе с тем, международной организацией является также Исполком МФСА (Положение об МФСА, п.1.3; Положение об ИК МФСА, п. 2.1.), что представляется весьма сомнительным решением с точки зрения практики международных организаций.

По Положению об МКВК (п. 1.4.) Комиссия является региональным органом государств Центральной Азии по совместному решению вопросов управления, рационального использования и охраны водных ресурсов межгосударственных источников в бассейне Аральского моря и реализации совместно намеченных программ. МКВК и ее исполнительные органы включены в состав МФСА (Положение об МКВК, п.1.2). Далее, согласно Положению об МКВК, Комиссия и ее исполнительные органы также имеют статус международных организаций. При этом в соответствии с п. 5.1. Положения исполнительными органами МКВК являются: Секретариат; Бассейновое водохозяйственное объединение «Амударья» (БВО «Амударья»); Бассейновое водохозяйственное объединение «Сырдарья» (БВО «Сырдарья»); Научно-информационный центр по водохозяйственным проблемам (НИЦ) с национальными филиалами; Координационный метрологический центр (КМЦ) с национальными организациями; Тренинговый центр (ТЦ) с филиалами. Таким образом, все эти органы с точки зрения их юридического статуса являются международными организациями, что, несомненно, представляет собой уникальный случай в мировой практике.

С другой стороны, Положение о МКУР ничего не говорит о статусе Комиссии и ее подразделений, или о том, что Комиссия и ее подразделения входят в состав МФСА. Это следует лишь из отдельных пунктов документа, касающихся порядка финансирования деятельности МКУР и утверждения Фондом региональных стратегий, подготавливаемых МКУР. Отсутствует единообразие в подходах к достаточно широкому кругу вопросов, связанных с определением юридического положения, направлений деятельности и порядка финансирования секретариатов МКВК и МКУР.

2. Общая оценка международно-правовых основ регионального сотрудничества

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 государств и изменения статуса рек бассейна Аральского моря. Были достигнуты и с разной долей успеха реализовывались договоренности по вопросам вододелия 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 осуществлении распределения 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).² Единственное соглашение по бассейну реки 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.

Часть II. Институциональные механизмы сотрудничества и основные проблемы их функционирования

1. Современное состояние институциональных механизмов сотрудничества на региональном уровне

² Дефицит правил и процедур бассейнового уровня нашел отражение в программе разработки соглашений и иных нормативных актов в рамках ПБАМ-2, утвержденной Главами государств 6 октября 2002 года. Необходимо указать, что несмотря на признание еще в 1995 г. необходимости подготовки и принятия ряда новых соглашений, развивающих положения рамочных договоров, работа начатая по ним в рамках проекта ВАРМАП, не была завершена. В ПБАМ-2 также была намечена разработка проектов соглашений, касающихся водных ресурсов региона, однако на сегодняшний день ни один из указанных в ПБАМ-2 документов не принят, хотя подготовлены проекты нескольких соглашений, которые также требуют основательной доработки с учетом новых требований регионального сотрудничества.

Международный Фонд спасения Арала

Основной организацией, осуществляющей сотрудничество в регионе, является Международный Фонд спасения Арала (МФСА). Его ведущая роль определяется тем, что это единственная региональная организация, в рамках которой сотрудничают все пять стран постсоветской Центральной Азии, а Президентом Фонда избирается один из глав государств Центральной Азии. Центральные структурные подразделения Фонда - Правление, членами которого, в том числе, по договоренности, достигнутой на встрече глав государств Центральной Азии, состоявшейся 28 апреля 2009 года, должны назначаться представители стран на уровне заместителя премьер-министра, и Исполнительный комитет, постоянно действующий исполнительный орган Фонда. Наиболее важные решения, касающиеся стратегических направлений деятельности МФСА, принимаются Советом глав государств Центральной Азии. Его встречи обычно проходят раз в несколько лет.

МФСА обладает довольно широким мандатом. В соответствии с Положением об МФСА от 9 апреля 1999 года, основной задачей Фонда является финансирование и кредитование совместных практических действий и перспективных программ и проектов спасения Арала, экологического оздоровления Приаралья и бассейна Аральского моря в целом с учетом интересов всех государств региона. В провозглашенные задачи МФСА входят создание и обеспечение функционирования межгосударственной экологической системы мониторинга, банка данных и других информационных систем о состоянии окружающей природной среды Аральского бассейна; мобилизация средств на проведение совместных мероприятий по охране воздушного бассейна, водных и земельных ресурсов, растительного и животного мира; а также финансирование совместных научно-технических проектов и разработок по управлению трансграничными внутренними водами.

Соглашение от 9 апреля 1999 года ввело Межгосударственную водохозяйственную комиссию (МКВК) и Межгосударственную комиссию по устойчивому развитию (МКУР) и их вспомогательные подразделения в систему МФСА и распространило на них и их персонал ряд привилегий и иммунитетов, предоставленных ранее центральным структурным подразделениям МФСА и их персоналу. Однако Соглашение содержит в ст. 1 лишь перечень организаций под «шапкой» МФСА, но не устанавливает иерархию их подчиненности и полномочий и не регулирует их взаимоотношения и отчетность. Такая неопределенность места, роли и субординации каждой из вышеперечисленных организаций в системе МФСА привела к различной интерпретации ими всей структуры сотрудничества под эгидой Фонда и трудностям в создании четкого порядка их взаимодействия друг с другом и установления системы отчетности.

Фактически, единого отлаженного механизма регионального сотрудничества в рамках МФСА не существует. Под эгидой МФСА в настоящее время действуют три структуры регионального сотрудничества, работающие без должной координации: Исполнительный Комитет МФСА (ИК МФСА), МКВК и МКУР. (КЫР 4)³ Налаживание взаимоотношений между этими организациями во многом затрудняется тем, что их сферы действий и компетенция не определены и не разграничены с достаточной четкостью. Имеют место определенное дублирование их функций и параллелизм в их работе, а иногда и противостояние. (КЫР 4) Положения об этих структурах взаимно не увязаны и не согласуются по ряду основных позиций. Хотя Положение о МКУР после введения этой комиссии в систему МФСА было утверждено Правлением Фонда в 2003 году, это было сделано без должной увязки с мандатами Исполкома МФСА и МКВК. Положение об МКВК, включая его последнюю версию от 18 сентября 2008 года, вообще не выносилось на рассмотрение и утверждение центральных органов МФСА.

³ Здесь и далее подобные обозначения означают отсылку к ответам соответствующего государства, представленным на указанной странице сводной таблицы ответов, подготовленной к первому заседанию Рабочей группы.

С организационной точки зрения структура механизма сотрудничества довольно необычная. Институциональный механизм сотрудничества в бассейне Аральского моря состоит из целого ряда международных организаций, расположенных на трех уровнях значимости. На верхнем уровне находится сама материнская международная организация – МФСА со своими центральными органами: Правлением и Исполкомом. Для международного сообщества МФСА, как это зафиксировано в резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 11 декабря 2008 года, представляет региональный механизм сотрудничества в бассейне Аральского моря в целом. Затем уровнем ниже находятся еще две международные организации – МКВК и МКУР. В свою очередь, подразделения этих региональных комиссий, их научно-исследовательские центры и, в случае МКВК – Тренинговый центр, также имеют статус международных организаций с тем же правом получения грантов, субсидий и займов в иностранной валюте без оплаты налогов, и заключения контрактов с местными и иностранными специалистами. При таком наборе недостаточно связанных между собой и имеющих почти полную административную и хозяйственную самостоятельность международных организаций нередко возникают трудности в координации и управлении их деятельностью.

Отсутствует взаимодействие в планировании деятельности и разделении ответственности между региональными организациями за выполнение принятых региональных программ и планов работы, прежде всего Программы действий по оказанию помощи странам бассейна Аральского моря (ПБАМ). ПБАМ - это основная долгосрочная программа действий в регионе, поручение о подготовке которой дается главами государств Центральной Азии. За формулирование ПБАМ и контроль ее выполнения отвечает ИК МФСА. В то же время, каждая из региональных организаций имеет собственную программу работ, которая не увязана в должной степени ни с ПБАМ, ни с программами работ других организаций. Региональные комиссии не представляют центральным органам МФСА на рассмотрение и утверждение свои планы и программы работ за исключением утверждения Правлением МФСА в 2003 году регионального плана действий по охране окружающей среды, подготовленного МКУР. Такое положение имеет место, несмотря на то, что в соответствующих Положениях о региональных организациях предусматривается определенное, но не прописанное детально, взаимодействие для достижения координации деятельности. Например, Положение о МКУР предусматривает утверждение ее программ и планов действий МФСА, хотя и не указывается, каким органом Фонда. В Положении об МКВК от 2008 года содержится запись о разработке и осуществлении совместно с МКУР региональных экологических программ, но не упоминается вообще о координации ее деятельности с центральными органами МФСА.

Ни одна из трех организаций системы МФСА не практикует публикацию годовых отчетов о своей деятельности и не предоставляет для ознакомления общественности полные финансовые отчеты об использовании полученных средств как из национальных бюджетов, так и от международного сообщества. Каждая из них поддерживает контакты и связи с международными организациями и донорами в поисках поддержки для своей деятельности без достаточной координации и консультаций с другими региональными организациями, что может вести к определенной конкуренции между ними за поддержку доноров и может создавать у последних не вполне благоприятное впечатление о системе МФСА в целом. Такое положение создает предпосылки для снижения эффективности предоставляемой поддержки региональному сотрудничеству со стороны международного сообщества, а в некоторых случаях – для параллелизма и повторения поддерживаемых международными донорами программ и проектов.

Президент МФСА и Правление Фонда

Правление МФСА возглавляется Президентом Фонда, избираемым из числа глав государств-учредителей на срок, устанавливаемый решением Совета глав государств Центральной Азии, однако Президент Фонда не принимает участия во встречах Правления. В соответствии с Положением об МФСА от 9 апреля 1999 года Президент Фонда наделен довольно значительными полномочиями. Он осуществляет руководство деятельностью Фонда, определяет его внешнеэкономическую и международную деятельность и утверждает его планы работы. Президент Фонда также утверждает Положение об Исполнительном комитете МФСА и по согласованию с другими главами государств назначает его Председателя, являющегося главным исполнительным лицом организации. С

Президентом МФСА согласовываются порядок и размер заработной платы штатных сотрудников Исполкома МФСА.

Сосредоточение значительных исполнительных функций в руках Президента Фонда может вести к уменьшению роли Правления МФСА, хотя в последнее время возобновилась практика назначения членами Правления должностных лиц очень высокого уровня - заместителей Премьер-министров правительств стран-членов. На начальном этапе становления сотрудничества в бассейне Аральского моря концентрация исполнительных функций у Президента Фонда была обоснована, поскольку не было другого пути наладить работу механизма сотрудничества в недавно возникших государствах, где многие процедуры для совместных действий не были еще отработаны. Однако сейчас высказываются мнения о необходимости пересмотреть целесообразность такого подхода.

Исполнительный комитет МФСА

Исполнительный комитет МФСА (ИК МФСА или Исполком) совмещает функции двух органов: исполнительного органа, действующего на постоянной основе, и рабочего органа (секретариата), осуществляющего административную и техническую деятельность. ИК МФСА отчитывается перед Президентом Фонда и Правлением МФСА и располагается в той стране, глава которой избран Президентом Фонда. Председатель Исполкома, назначаемый Президентом Фонда, является гражданином той же страны. Остальные сотрудники аппарата Исполкома также являются гражданами той страны, где располагается штаб-квартира этого органа. Таким образом, секретариат исполнительного органа организации состоит из сотрудников – граждан только одной страны, что противоречит практике международных организаций. Это же замечание относится и к секретариатам региональных комиссий. При этом следует отметить, что страна, где размещается Исполком, обычно оплачивает почти все расходы по его содержанию членов Исполкома из других стран за исключением их заработной платы.

Страны – члены направляют в Исполком своих представителей, которые выполняют в основном функции связных звеньев между правительствами своих стран с центральными органами МФСА. Права и обязанности членов Исполкома не прописаны ни в одном из международных правовых актов, устанавливающих МФСА и его структуры. Их возможности в поддержании рабочих контактов на разных уровнях своих правительств различны и в какой-то мере зависят от сложившихся личных связей. Следует также упомянуть, что иногда не все страны назначали своих членов Исполкома, а назначенные члены Исполкома не всегда проводили достаточно времени на месте своей службы в штаб-квартире организации. Такая организация деятельности центрального исполнительного органа Фонда приводит к тому, что в его работе иногда бывает трудно соблюсти баланс мнений и интересов стран-участниц.

Кроме того, перемещение Исполкома в другую страну вслед за сменой Президента Фонда ведет практически к полной замене его сотрудников и прерывает в значительной степени преемственность в его работе (НИЦ МКВК 7).

Аппарат Исполкома МФСА достаточно мал, что не позволяет ему брать на себя выполнение региональных проектов. Однако можно отметить, что профессиональная квалификация большинства представителей стран-членов и других сотрудников Исполкома достаточно высока, что позволило бы им вести работы по отдельным региональным программам и проектам.

Исполкому МФСА в соответствии с его Положением вменяется координация деятельности МКВК и МКУР, в частности «по вопросам, касающимся реализации проектов и программ бассейна Аральского моря». Однако Исполком МФСА существенно не влияет на деятельность региональных комиссий. (КЫР 4, ТАД 5)

Представляется, что для упорядочения сотрудничества в бассейне Аральского моря можно было бы рассмотреть возможность пересмотра функций, структуры и состава центрального исполнительного органа Фонда с целью его усиления с тем, чтобы он мог заниматься не только

административной работой, но и быть вовлеченным в выполнение некоторых программ и проектов регионального масштаба.

Межгосударственная координационная водохозяйственная комиссия

Межгосударственная координационная водохозяйственная комиссия (МКВК) была создана в соответствии с Соглашением о сотрудничестве в сфере совместного управления использованием и охраной водных ресурсов межгосударственных источников от 18 февраля 1992 года. МКВК, как коллективному органу сотрудничества, предназначалось регулировать межгосударственное распределение водных ресурсов рек Амударья и Сырдарья. Соглашение 1992 года сохранило принципы и объемы вододеления советского периода, рассчитанные на поддержание орошаемого земледелия в низовьях этих рек. По этому же соглашению в ведение МКВК в качестве ее исполнительных органов были переданы два бассейновых водохозяйственных управления (БВО), созданные еще в середине 1980-х годов для управления межреспубликанским распределением водных ресурсов в бассейнах Амударья и Сырдарья.

Перед МКВК встала сложная задача сохранить в новых политических и экономических условиях ирригационный режим стока рек Амударья и Сырдарья, в то время как страны верховья изменили режим попусков из водохранилищ ГЭС для покрытия своих нужд в электроэнергии в зимнее время. Сложившаяся ситуация с регулированием режима стока этих рек вызывает серьезные осложнения в отношениях между странами Центральной Азии, но пока МКВК не удается найти долгосрочное решение, которое было бы приемлемо для всех стран. Тем не менее, существующая структура сотрудничества в водном секторе в рамках МФСА позволяет странам Центральной Азии поддерживать рабочие отношения своих национальных водохозяйственных ведомств для решения краткосрочных и оперативных вопросов. (БВО АМУ 8) Следует также отметить, что МКВК содействует повышению квалификации кадров водохозяйственных организаций через сеть своих учебных центров, а также сбору, обработке и распространению научно-технической информации в области водных ресурсов и водного хозяйства.

Хотя МКВК и сыграла очень важную роль в становлении сотрудничества в водном секторе Центральной Азии, после того как централизованное управление использованием водных ресурсов рек Амударья и Сырдарья прекратилось после распада СССР, она все же не стала таким эффективным и полноценным региональным механизмом сотрудничества, как можно было ожидать. МКВК – это межведомственный орган, состоящий из руководителей водохозяйственных ведомств стран Центральной Азии, который не имеет достаточно полномочий и соответствующих рычагов воздействия для того чтобы министерства и ведомства, особенно не водохозяйственного профиля, в странах-участницах безусловно выполняли ее решения, касающиеся регулирования режима стока рек Амударья и Сырдарья. В распоряжении МКВК также нет механизмов урегулирования разногласий при невыполнении странами обязательств, касающихся управления использованием водных и энергетических ресурсов в бассейнах рек Амударья и Сырдарья. (БВО СЫР 12, КЫР 32) Слабость МКВК состоит в том, что в ней не представлены интересы ключевого энергетического сектора, нет в ней и представителей органов охраны окружающей среды, гидрометеорологических служб и местных администраций. Компетенция ее исполнительных органов, БВО Амударья и БВО Сырдарья, полностью распространяется соответственно только на среднюю и нижнюю части русла реки Амударья и среднюю часть русла реки Сырдарья. В этих обстоятельствах МКВК сложно предпринимать серьезные действия для перехода к сотрудничеству по управлению комплексным использованием и охраной водных ресурсов в масштабах бассейнов трансграничных рек региона.

Другой слабостью МКВК является то, что в силу ряда обстоятельств привлечь в равной мере представителей всех стран-членов к руководству ее структурными подразделениями и исполнительными органами не удалось. Для исправления сложившегося положения МКВК в сентябре 2008 года приняла решение о ротации мест их расположения и их руководителей среди стран-членов, однако в полной мере оценить его роль пока не представляется возможным.

Межгосударственная комиссия по устойчивому развитию

Межгосударственная комиссия по устойчивому развитию (МКУР) была создана решением Межгосударственного Совета по проблемам бассейна Аральского моря в 1994 году. В то время она называлась Межгосударственной комиссией по социально-экономическому развитию, научно-техническому и экологическому сотрудничеству, но с 1995 года она функционирует под нынешним названием. Согласно Положению о МКУР от 18 октября 2000 года, главной целью Комиссии является координация и управление региональным сотрудничеством в области окружающей среды и устойчивого развития стран Центральной Азии. В ее задачи входят организация разработки региональной стратегии устойчивого развития, программ и планов устойчивого развития, а также координация действий при реализации обязательств стран Центральной Азии по выполнению природоохранных конвенций, имеющих трансграничный аспект.

МКУР состоит из 15 членов – по 3 представителя от каждой страны, включая руководителя природоохранного ведомства, заместителя министра экономики и представителя научной общественности. Председателем комиссии избирается на ротационной основе один из министров окружающей среды - членов комиссии, сроком на два года. В последние годы, участие со стороны министерств экономики было нерегулярным.

Исполнительными органами МКУР являются ее Научно-исследовательский центр (НИЦ МКУР) и секретариат. Отделения НИЦ МКУР имеются во всех странах Центральной Азии как подразделения при национальных природоохранных ведомствах. Кроме того, МКУР инициировал создание в рамках своей структуры Регионального горного центра и Регионального центра по возобновляемым источникам энергии. При МКУР функционирует Общественный Совет.

Деятельность МКУР поддерживается в течение многих лет региональным отделением Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП) для стран Азии и Тихого океана, находящимся в г. Бангкок, Таиланд. ЮНЕП помогает в формулировании программы работ МКУР, детальной разработке ее отдельных элементов и предоставляет значительную финансовую поддержку проектам и мероприятиям, осуществляемым под ее эгидой. МКУР является основным партнером ЮНЕП в Центральной Азии.

Географически сфера деятельности МКУР распространяется на весь регион Центральной Азии, как записано в ее Положении от 18 октября 2000 года. Однако в Положении о НИЦ МКУР от 12 апреля 2001 года его сфера деятельности ограничена бассейном Аральского моря.

Мандат МКУР в части содействия унификации законодательной и методической базы в области охраны окружающей среды, а также создания регионального информационного банка в области охраны окружающей среды и устойчивого развития совпадает в определенной степени с мандатом МКВК, хотя мандат МКУР и выходит далеко за пределы водной тематики.

Под эгидой МКУР при поддержке ЮНЕП были подготовлены первая интегрированная оценка состояния окружающей среды Центральной Азии, региональный план действий по охране окружающей среды, и была разработана Рамочная конвенция об охране окружающей среды для устойчивого развития в Центральной Азии, подписанная тремя странами региона. Однако, как отмечается в Части I настоящего документа, вступление в силу Рамочной конвенции повлечет за собой создание нового органа регионального сотрудничества, не связанного формально с существующими региональными структурами и может осложнить возможность достижения эффективной координации сотрудничества в бассейне Аральского моря.

Деятельность МКУР была бы более продуктивна, если бы комиссия работала в тесном сотрудничестве с другими региональными организациями. Однако МКУР не интегрирована в структуру МФСА, она имеет собственную программу работы, которая не увязана с ПБАМ. Например, разработка упомянутой выше Рамочной конвенции, единственного международного правового документа такого уровня, согласованного странами Центральной Азии за последнее десятилетие, не

была отражена в ПБАМ-2, хотя этой программой предусматривалось подготовить больше 10 проектов межгосударственных соглашений по различным аспектам использования и охраны водных ресурсов.

Пункт 4.2 Положения о МКУР, требующий, чтобы МФСА утверждал ее региональные стратегии, программы и планы действий, а также ежегодные сметы финансирования рабочих органов МКУР и ее региональных мероприятий, в основном, не выполняется. Комиссия не отчитывается перед центральными органами МФСА о выполнении регионального плана действий по охране окружающей среды, утвержденного Правлением МФСА в 2003 году, так же как и о выполнении других своих программ и планов работ.

Перспективы регионального сотрудничества для достижения провозглашенных целей устойчивого развития через МКУР, в частности, связанных с защитой водных ресурсов и водных экосистем, представляются более обнадеживающими при условии, что Комиссия будет действовать в тесном сотрудничестве с другими региональными организациями в системе МФСА, участвовать в разработке и выполнении соответствующих разделов ПБАМ, и в ее деятельности будут практически отражены интересы реальных секторов экономики.

Финансирование деятельности МФСА

В соответствии с решением, принятым на встрече Президентов стран Центральной Азии 27 февраля 1997 года в г. Алматы, каждая из стран-участниц МФСА взяла на себя обязательство вносить, начиная с 1998 года, ежегодный членский взнос в американских долларах по курсу к национальным валютам. Размер взноса определялся от доходной части бюджета для Казахстана, Туркменистана и Узбекистана в размере 0,3%, а для Кыргызстана и Таджикистана в размере 0,1%.

Это решение никогда полностью не выполнялось. Во-первых, каждая из стран выделяет меньше средств, чем ее ожидаемый взнос в бюджет МФСА. Во-вторых, обычно часть средств из членского взноса в МФСА направляется каждой страной в свой национальный филиал МФСА в национальной валюте и используется для выполнения проектов внутри этой страны.

Страны не делают регулярных взносов в конвертируемой валюте в общий бюджет МФСА, предназначенный для финансирования содержания Исполкома МФСА и выполнения региональных проектов. Исполком практически содержится страной его нахождения. (КАЗ 24) Такое положение приводит к тому, что у Исполкома нет средств для осуществления региональных проектов, т.е. тех проектов, которые выполняются в интересах всех стран-членов или нескольких стран Центральной Азии. Поэтому почти все региональные проекты, выполняемые в рамках МФСА, финансируются международными организациями и донорами, что приводит к значительной зависимости выполнения планов работ МФСА и проведения его отдельных мероприятий от внешней поддержки. (КЫР 24, ТАД 25) Такая ориентация на поддержку международного сообщества делает трудно прогнозируемым и выполнение ПБАМ.

2. Современное состояние институциональных механизмов сотрудничества на национальном уровне

Взаимоотношения между национальными структурными подразделениями МФСА

Разобщенность региональных организаций приводит к отсутствию взаимодействия между их национальными филиалами и отделениями. В каждой из стран имеются филиалы Исполкома МФСА, иногда и с областными отделениями, офисы представителей МКВК и МКУР, отделения НИЦ МКВК и НИЦ МКУР, службы БВО, филиалы учебного центра МКВК. Национальные филиалы и подразделения каждой из трех региональных организаций не поддерживают в большинстве случаев деловых связей между собой и действуют, как правило, не согласованно. Координация программной деятельности между этими национальными структурными подразделениями МФСА отсутствует. Каждое из них интегрировано по вертикали в структуру своей региональной организации, в то время как горизонтальные связи с национальными подразделениями других региональных организаций в этой же

стране отсутствуют. Национальные филиалы Исполкома МФСА не играют той ведущей роли в координации действий на национальном уровне, которую они должны были бы иметь. Это приводит к неэффективному использованию ограниченных людских и материальных ресурсов и снижает в целом эффективность участия стран в деятельности региональных организаций в рамках МФСА.

Расходы на содержание и деятельность национальных структурных подразделений обычно покрываются из бюджета страны их нахождения, часто через бюджеты тех отраслевых министерств и ведомств, с которыми они связаны.

Взаимоотношения между национальными ведомствами, участвующими в деятельности МФСА

Разобщенность действий на региональном уровне неизбежно приводит и к отсутствию взаимодействия и на национальном уровне среди министерств и ведомств, осуществляющих членство в региональных организациях или участвующих в их деятельности. В странах отсутствуют координирующие подразделения в правительствах, которые бы вырабатывали согласованную единую национальную политику в отношении участия данной страны в МФСА. Национальные стратегии и планы действий по участию в деятельности системы МФСА обычно не составляются. В результате, отсутствие координации в действиях отдельных министерств и ведомств и различия в их позициях по отношению к региональному сотрудничеству могут вести к трудностям при выработке согласованной национальной политики в отношении участия страны в МФСА. Это неблагоприятно сказывается и на организации выполнения решений центральных органов Фонда и региональных комиссий на национальном уровне.

3. Общая оценка существующих институциональных механизмов сотрудничества

Несовершенство правовой базы, во многом, стало причиной создания несовершенных институциональных механизмов сотрудничества. Исторически сложившийся из нескольких региональных организаций в течение первых лет после распада СССР механизм сотрудничества в Центральной Азии под флагом МФСА, несомненно, способствовал необходимой консолидации усилий стран-членов в намерении совместно решать социально-экономические, водные и экологические проблемы в бассейне Аральского моря. Тем не менее, существующий механизм сотрудничества под эгидой МФСА, фактически состоящий из трех недостаточно сотрудничающих между собой межправительственных организаций, весьма несовершенен. Такой недостаточно отлаженный механизм сотрудничества тормозит развитие оптимальной политики стран в отношении решения проблем бассейна Аральского моря и препятствует координированному и эффективному воплощению этой политики в жизнь.

Политическая воля для совершенствования организационной структуры и договорно-правовой базы МФСА выражена в Совместном заявлении Глав государств от 28 апреля 2009 года. Представленные в следующей части дискуссионного документа соображения по совершенствованию механизма сотрудничества в бассейне Аральского моря являются попыткой поиска подходов к серьезному, последовательному совершенствованию системы существующих региональных институтов.

Часть III. Предложения по совершенствованию институциональных механизмов и международно-правовой базы регионального сотрудничества

1. Обзор предложений по совершенствованию институциональных механизмов

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, МКВК и 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.

Сторонники сохранения существующих структур сотрудничества мотивируют свои суждения тем, что сложившийся механизм еще не исчерпал своих возможностей (КАЗ 1, КЫР 10) и что существующая институциональная структура под эгидой МФСА отвечает возложенным на нее задачам и поэтому не требует изменений. (УЗБ 6) По их мнению, для улучшения эффективности функционирования региональных органов сотрудничества требуется лишь обеспечить безусловное выполнение каждым из них обязательств по координации и взаимодействию с другими региональными органами, уже содержащихся в соответствующих межправительственных соглашениях и их уставных документах (КАЗ 1). Представляется, однако, что такой подход может не привести к заметному улучшению сотрудничества, т.к. ни существующие соглашения, ни уставные документы (Положения) региональных организаций не содержат четко прописанных положений относительно того, как и в какой форме может осуществляться координация их деятельности, и не предусматривают четких схем иерархического взаимодействия.

В нескольких комментариях содержатся предложения и об установлении новых форм взаимодействия между существующими региональными структурами для соблюдения иерархии управления в их деятельности. (КЫР 10, 14) Предлагается повысить статус Исполкома МФСА по отношению к региональным комиссиям (ТАД 10), в частности, наделить его полномочиями для методического руководства и координации действий МКВК и МКУР, включая сбор их ежегодных отчетов о деятельности для хранения и подготовки на их основе справок для Правления МФСА. При этом предлагается обязать региональные комиссии предоставлять такие отчеты. (КЫР 4,9 и 14, и УЗБ 15) С этой целью звучат предложения о разработке и утверждении на Правлении МФСА регламента о подотчетности и иерархии управления, регулирующего взаимоотношения между региональными организациями (КЫР 15) или подготовке правил координации их работы (НИЦ МКВК 7). Выдвигаются предложения и о расширении представительства министерств и ведомств, вовлеченных в управление использованием и охраной водных ресурсов, в региональных органах сотрудничества (НИЦ МКВК 7). Высказываются суждения и о том, что для повышения эффективности сложившегося механизма сотрудничества следует пересмотреть и четко разделить функции региональных организаций, а также провести некоторую реорганизацию управленческих структур, включая создание секретариатов и упразднение некоторых подразделений региональных органов сотрудничества. (КЫР 10) При этом предполагается сохранение административной и финансовой автономии каждой из трех региональных организаций.

Предлагаемые меры не устраняют, однако, существующую проблему пересекающейся компетенции региональных организаций (КЫР 14), т.к. координация их деятельности должна начинаться с разграничения сфер их ответственности и мандатов, четкого определения их статуса в региональном механизме сотрудничества, а также согласования и увязки планов и программ их работ. Устранение параллелизма и дублирования в работе региональных структур сотрудничества и обеспечение прозрачности их деятельности (КЫР 4) могут потребовать установления единой централизованной системы для распределения финансовых средств, выделяемых на их деятельность из национальных бюджетов стран-участниц. Для этого также может потребоваться изменение и в организации предоставления и распределения донорской помощи. Поручение глав государств Центральной Азии, данное Исполкому МФСА, возглавить процесс подготовки ПБАМ-3 и работать в этом направлении совместно с региональными комиссиями и донорами, можно, видимо, использовать как поворотный момент для упорядочения связей с сотрудничающими международными и донорскими организациями.

Предложения о серьезной перестройке существующего механизма обосновываются тем фактом, что в настоящее время в бассейне Аральского моря нет такой региональной организации, где

были бы в равной степени представлены водохозяйственный, энергетический и экологический секторы, и которая служила бы достижению баланса их интересов в комплексном освоении водных ресурсов. (ТАД 5, БВО АМУ 13) Подчеркивается целесообразность создания нового механизма и для достижения согласованного и взаимоприемлемого водно-энергетического использования межгосударственных водных источников. (ТУР 10) Обновленная региональная организация должна рассматривать и решать в комплексе водохозяйственные, гидроэнергетические, экологические и экономические вопросы в бассейне Аральского моря и иметь для этого соответствующие структурные подразделения (ТАД 5). В мандат центральных органов МФСА предлагается включить и реализацию принципов устойчивого развития, предусматривающих снижение водопотребления, энергосбережение и ресурсосбережение. (КАЗ 8)

Высказываются мнения о том, чтобы составной частью обновленного механизма сотрудничества стали речные бассейновые комиссии. Подавляющее большинство участников регионального диалога высказываются в принципе за создание международных бассейновых комиссий, прежде всего с равным представительством водохозяйственного и энергетического секторов, для рек Амударья и Сырдарья. (КАЗ 12, КЫР 12, ТАД 12, ТУР 13 и 36) Отмечается, что создание таких комиссий или международных администраций для указанных рек могло бы содействовать реализации в полной мере принципов интегрированного управления водными ресурсами, приверженность которым подтверждают все страны региона. (КЫР 12, КАЗ 35) Равное участие представителей водохозяйственных организаций и энергетического сектора в составе комиссий, как ожидается, приведет к выработке и применению новых подходов к сотрудничеству по совместному использованию водных ресурсов рек Амударья и Сырдарья и их гидроэнергетического потенциала. Участие представителей природоохранных ведомств в деятельности бассейновых комиссий предоставит возможность уделять должное внимание вопросам качества воды и охраны от загрязнения и истощения водных ресурсов. Кроме того, создание отдельных бассейновых органов сотрудничества для рек Амударья и Сырдарья обеспечит дифференцированный подход к управлению освоением ресурсов этих рек. (ТАД 12) В качестве хорошего примера приводится успешное развитие сотрудничества в рамках двусторонней комиссии Казахстана и Кыргызстана по рекам Чу и Талас, где стороны продвигаются от сотрудничества по совместной эксплуатации и технического обслуживания водохозяйственных сооружений межгосударственного пользования к разработке и реализации совместных мер по комплексному использованию и охране водных ресурсов в бассейнах этих рек. (КЫР 12) Следует отметить, однако, что большинство стран не считают целесообразным в настоящее время включение существующей двухсторонней комиссии для рек Чу и Талас в структуру регионального механизма сотрудничества. (КАЗ 22, ТАД 22, УЗБ 22)

Выдвигаются и возражения против создания международных бассейновых комиссий для рек Амударья и Сырдарья. Высказывается мнение о том, что достаточно лишь усилить работу МКВК и БВО для рек Амударья и Сырдарья с целью привлечения внимания международной общественности к специфике бассейна Аральского моря, разработки целевых программ и привлечения международных инвестиций. При этом понимается, что внедрению интегрированного управления водными ресурсами будет способствовать включение энергетиков, гидрометеорологов, экологов и политиков в Советы водопользователей, органы для выработки рекомендаций, которые будут созданы при каждом БВО. (УЗБ 13 и 36, НИЦ МКВК 13 и 36)

2. Подходы к совершенствованию механизма сотрудничества на региональном уровне

Предлагается рассмотреть два возможных подхода к совершенствованию регионального механизма сотрудничества в рамках МФСА:

(А) Совершенствование существующей структуры регионального механизма сотрудничества;

(Б) Создание на основе существующих структур сотрудничества новой региональной организации.

Хотя эти два подхода изложены отдельно, они могут взаимно дополнять друг друга. Некоторые элементы из предлагаемой новой организационной структуры сотрудничества могут быть рассмотрены

для перенесения в существующий механизм; с другой стороны, некоторые предложения по совершенствованию существующего механизма сотрудничества могут быть применены к новому региональному механизму сотрудничества.

Кроме того, в последующих главах выдвигаются предложения:

- по улучшению координации и взаимодействия на национальном уровне участвующих в сотрудничестве министерств и ведомств в каждой из стран-участниц (гл. 3);
- по улучшению координации среди донорских организаций (гл. 4);
- по улучшению финансирования содержания и деятельности регионального механизма сотрудничества (гл. 5).

Эти предложения могут быть использованы как для совершенствования существующей организационной структуры регионального сотрудничества (подход А), так и для выработки обновленного механизма сотрудничества в бассейне Аральского моря (подход Б).

А. Совершенствование существующего механизма регионального сотрудничества

Предлагаемый в этом разделе подход к совершенствованию организационной структуры сотрудничества, функционирующей под эгидой МФСА, предусматривает оставить без каких-либо кардинальных изменений существующий 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.

Некоторые соображения и предложения относительно организационных аспектов улучшения существующего механизма сотрудничества в бассейне Аральского моря излагаются ниже (и отражены на рисунке 1).

Совет глав государств региона

Совет глав государств региона мог бы продолжать действовать как директивный орган организации. Этот орган может встречаться по мере необходимости, например, раз в год или в два года, для того чтобы оценить общие итоги работы МФСА за истекший период и определить генеральные направления деятельности организации на следующий период. Весьма желательно, однако, было бы установить четкую периодичность встреч Совета и по возможности увязывать эти

встречи с крупными мероприятиями или событиями в деятельности Фонда, например, с утверждением долгосрочной программы действий в бассейне Аральского моря (ПБАМ).

В период между встречами Совета общее директивное руководство деятельностью Фонда продолжил бы осуществлять Президент МФСА, который бы избирался на ротационной основе на каждой очередной встрече глав государств.

Предлагается рассмотреть возможность освободить Президента Фонда от выполнения некоторых функций административного плана, которые были вменены ему при создании Фонда в начале 1990-х годов, когда в странах-членах еще не были отработаны процедуры участия в региональном сотрудничестве. Однако сейчас, когда во всех странах региона существует развитая нормативно-правовая база для участия в международном сотрудничестве и отработаны соответствующие процедуры, было бы разумно и своевременно передать Правлению Фонда больше полномочий в руководстве деятельностью организации. Предполагается, что Президент МФСА не выполнял бы, например, такие функции как утверждение ежегодных планов работ организации, согласование бюджета центральных органов или назначение Председателя Исполкома МФСА, которые могут быть переданы в ведение Правления Фонда.

Центральные органы МФСА

Мандат центральных органов МФСА

В сферу компетенции центральных органов Фонда, Правления и Исполкома, могли бы быть включены вопросы комплексного использования водных ресурсов, включая водоснабжение для населения, промышленности и орошаемого земледелия, гидроэнергетику, а также проблемы окружающей среды и устойчивого развития. Это дало бы им возможность осуществлять координацию деятельности и регулировать взаимодействие МКВК и МКУР в их областях интересов.

Правление МФСА

Правление МФСА стало бы высшим органом для принятия решений в отношении деятельности и региональных комиссий – МКВК и МКУР. Отчеты этих комиссий, также как и их программы работ, и те части их бюджетов, которые финансируются за счет национальных взносов в МФСА, будут ежегодно рассматриваться и утверждаться Правлением. Ожидается, что все страны-члены будут назначать членами Правления своих представителей в ранге заместителя премьер-министра, что также должно быть закреплено в новом институциональном договоре.

Значение Правления МФСА в управлении сотрудничеством в бассейне Аральского моря возросло бы и в связи с тем, что ему были бы переданы некоторые функции Президента МФСА, о чем говорится в предыдущем разделе. В частности, ожидается, что Правление, как коллегиальный орган, назначал бы Председателя Исполкома, главное исполнительное лицо Фонда.

В то же время, возникает вопрос о Председателе Правления, который должен осуществлять руководство организацией между встречами Правления. Здесь могут быть рассмотрены два варианта. Первый, продолжать нынешнюю практику и сохранять пост Председателя Правления за Президентом МФСА, или, второй вариант, выбирать на этот пост поочередно одного из членов Правления сроком, например, на один год. Второй вариант выглядит предпочтительнее, т.к. в этом случае Председатель будет участвовать во встречах Правления и будет иметь больше возможностей для выполнения своих обязанностей по руководству Фондом. Однако при ротации поста Председателя могут возникнуть сложности в том случае, если кто-то из членов Правления будет на должностном уровне ниже, чем заместитель премьер-министра, что может повлиять на эффективность его работы на посту руководителя Фонда. Во избежание такой ситуации, усовершенствованный механизм должен четко закреплять, что членами Правления назначаются представители стран в ранге заместителя премьер-министра.

Исполнительный Комитет МФСА

Исполнительный комитет МФСА, т.е. исполнительный орган организации и ее секретариат, в настоящее время перемещается после избрания нового Президента Фонда в страну его пребывания и аппарат этого органа целиком обновляется. С некоторых пор выдвигаются предложения о том, чтобы Исполком находился постоянно в одной из стран-членов, независимо от того, Президент какой страны избран Президентом Фонда. Эта идея заслуживает внимательного изучения и рассмотрения, поскольку почти каждая международная организация располагает свою штаб-квартиру с секретариатом, обеспечивающим ей административную и техническую поддержку, на постоянной основе на территории одной из своих стран-членов.⁴

Исполнительный комитет МФСА будет проводить в жизнь решения Правления, касающиеся как центральных органов организации, так и региональных комиссий. Он также будет рассматривать с целью предварительного одобрения проекты отчетов, программ работ и бюджетов МКВК и МКУР для последующего направления этих документов на рассмотрение Правления МФСА. Исполкому МФСА может быть также вменено в обязанность подготавливать для публикации ежегодный сводный отчет о работе, проделанной всеми организациями, действующими под эгидой МФСА, с включением детальной информации о полученных ими за отчетный период средствах, как от стран-членов, так и от международных организаций и доноров. Такие отчеты будут подготавливаться, прежде всего, на основе годовых отчетов региональных комиссий, а их публикация будет приветствоваться общественностью стран региона и международным сообществом как важный шаг в улучшении распространения информации о деятельности МФСА и повышении прозрачности в использовании получаемых ресурсов.⁵

Для выполнения этих задач Исполком, как постоянный исполнительный орган организации, должен обладать более значительными полномочиями по сравнению с теми, что он имеет сейчас. Кроме того, штат Исполкома должен быть увеличен и качественно подобран так, чтобы этот исполнительный орган мог эффективно взаимодействовать как с имеющими дело с МФСА национальными организациями и ведомствами в странах-членах, так и с региональными комиссиями.

В этой связи возникает необходимость определить статус, полномочия и обязанности членов Исполкома, назначаемых странами. До сих пор их положение в Исполкоме не определяется никакими документами, что ведет иногда к осложнениям в работе Исполкома. С одной стороны, члены Исполкома рассматриваются как постоянные представители своих стран при МФСА, т.е. находятся в том же статусе, что и постоянные представители стран при ООН или других международных организациях. В этом случае, их роль должна ограничиваться лишь обеспечением связи МФСА с правительствами своих стран, наблюдением за тем, чтобы соблюдались интересы своих стран в деятельности МФСА, и они должны находиться на таком же полном содержании своих правительств, как и сотрудники посольств. С другой стороны, члены Исполкома участвуют в повседневной деятельности аппарата Исполкома под руководством его Председателя. Такое положение в некоторых случаях приводит к конфликту интересов, что, в свою очередь, может снижать эффективность действий этого органа.

⁴ Интересный опыт в этом отношении накоплен у Комиссии по реке Меконг. Мощный секретариат предшественника этой международной речной организации, Комитета по координации исследований в бассейне Нижнего Меконга, находился в течение почти 40 лет в одном месте. Затем, как часть реформы механизма сотрудничества в бассейне реки Меконг, секретариат дважды переезжал из одной страны в другую, что имело почти катастрофические последствия для организации из-за снижения способности секретариата вести административную и техническую работу по выполнению включенных в программу Комиссии проектов, и вследствие этого резкого уменьшения донорской помощи. Прагматически оценив эти последствия, страны-члены Комиссии приняли решение прекратить ротацию места расположения секретариата и расположить его на постоянной основе в одной из стран-членов.

⁵ В этой связи можно отметить, что Чу-Таласская комиссия уже опубликовала первый отчет о своей деятельности, включающий в соответствии с принятой международной практикой и подробную информацию о полученных средствах от своих стран-участниц и от доноров.

Ключевой фигурой в Исполкоме МФСА является его Председатель, главное исполнительное лицо организации, который до настоящего времени назначается Президентом Фонда и является гражданином той страны, президент которой избран Президентом Фонда. Такое положение может измениться, если будет принято решение расположить штаб-квартиру Исполкома постоянно в одной из стран-членов Фонда при сохранении ротации поста Президента Фонда. Вероятно, будет целесообразно выбирать Председателя Исполкома Фонда на конкурсной основе из кандидатов, предлагаемых странами - членами. Также может быть изучена возможность назначения на этот пост специалиста, не являющегося гражданином ни одной из стран Центральной Азии.

Для того чтобы секретариат Исполкома МФСА был в состоянии успешно выполнять расширенный мандат органа, он должен быть укреплен и превращен в действительно рабочий орган, оказывающий административную и техническую поддержку центральным органам Фонда. Желательно, чтобы сотрудники секретариата набирались на конкурсной основе не только среди граждан страны нахождения штаб-квартиры Фонда, но и чтобы специалисты из других стран Центральной Азии имели возможность быть нанятыми на некоторые посты в секретариате.

Исполком МФСА может содействовать и совершенствованию взаимодействия между структурными подразделениями системы МФСА, имеющимися на национальном уровне. Национальные филиалы МФСА в странах-членах, если им будут предоставлены достаточные полномочия, могли бы установить тесные рабочие контакты с соответствующими национальными отделениями МКВК и МКУР, с филиалами их научно-исследовательских и учебных центров с целью координации действий своих организаций и выработки согласованных подходов уже на национальном уровне. Развитие горизонтальных связей между учреждениями МФСА в каждой из стран-членов будет в свою очередь способствовать и улучшению взаимодействия в системе МФСА на региональном уровне.

Предполагается, что усиленный Исполком МФСА будет координировать связи всех организаций системы МФСА с международным сообществом и донорскими организациями. Это пожелание неоднократно высказывалось многими международными и донорскими организациями. Международные организации и доноры могли бы создать «консультативную группу» в целях упорядочения и достижения прозрачности в предоставлении и распределении донорской помощи организациям системы МФСА. Такая группа могла бы стать действенным инструментом при условии, что все основные доноры МФСА и региональных комиссий проявят желание принять в ней участие. Более подробно предложения по улучшению координации связей с донорами изложены ниже в главе 4.

Международная координационная водохозяйственная комиссия

Предложения по совершенствованию деятельности МКВК и ее подразделений и улучшению их взаимодействия с другими региональными органами следует рассматривать с точки зрения содействия продвижению бассейнового подхода к управлению комплексным использованием водных ресурсов рек Амударья и Сырдарья. Итогом такого процесса, основанного на принципах интегрированного управления водными ресурсами, должно стать создание международных речных комиссий для бассейнов этих рек. Внедрение бассейнового принципа управления использованием водных ресурсов рек Сырдарья и Амударья началось еще в советский период, но еще не завершено. (КЫР 35). В целом, существуют многие предпосылки для ускорения перехода к сотрудничеству на уровне бассейновых комиссий для рек Амударья и Сырдарья.

В качестве первого шага предлагается расширить сферу ответственности МКВК, включив в нее, в дополнение к водохозяйственным вопросам, гидроэнергетические аспекты освоения ресурсов рек Амударья и Сырдарья. С этой целью, в состав МКВК могут быть введены руководители или старшие должностные лица энергетических ведомств стран-участниц, которые вместе со своими коллегами из водохозяйственных ведомств могли бы принимать совместно решения по всему комплексу вопросов, связанных с многоцелевым использованием водных ресурсов упомянутых выше рек. Затем они несли бы ответственность за выполнение принятых решений энергетическими

ведомствами в своих странах, что дало бы возможность МКВК реально воздействовать на режим эксплуатации гидроузлов в верховьях рек Амударья и Сырдарья.

Включение представительства гидроэнергетического сектора в МКВК могло бы сопровождаться расширением географических границ зон управления исполнительных органов МКВК, БВО Амударья и БВО Сырдарья путем распространения их компетенции на верховья рек Амударья и Сырдарья, где расположены гидроузлы комплексного назначения, регулирующие сток этих рек. При этом предполагается, что полномочия и функции БВО будут соответственно расширены таким образом, что со временем на их основе можно было бы создать международные бассейновые комиссии для рек Амударья и Сырдарья как подкомиссии реорганизованной МКВК. (КЫР 36)

Принятое в 2008 году решение о ротации руководителей и мест расположения исполнительных органов и подразделений МКВК среди стран-членов нацелено на достижение равного вовлечения всех стран региона в управление сотрудничеством в водном секторе региона. Ротация руководителей структурных подразделений среди стран-членов, вне всякого сомнения, заслуживает поддержки как абсолютно необходимый элемент управления международной организацией. Однако частая ротация мест расположения секретариатов МКВК, БВО Амударья и БВО Сырдарья, а также исследовательских и учебных подразделений со сложившимися в них коллективами квалифицированных сотрудников, может привести к резкому снижению их способности выполнять поставленные перед ними задачи. Одно из возможных решений этой проблемы – это разовое перемещение всех секретариатов и других подразделений МКВК на постоянное расположение в заинтересованные страны-участницы. При этом по возможности, должен соблюдаться принцип равного географического распределения этих подразделений и должна соблюдаться международная ротация их руководителей. Также следовало бы практиковать набор в их штат на некоторые ключевые должности специалистов из других стран региона.

Создание на ротационном принципе поста Председателя МКВК, который осуществлял бы руководство комиссией между ее встречами, может также рассматриваться как один из элементов совершенствования организационной структуры сотрудничества в водном секторе.

С целью внедрения элементов интегрированного управления водными ресурсами на бассейновом уровне к работе МКВК должны привлекаться на регулярной основе и национальные природоохранные ведомства. В будущем, если будут созданы международные речные бассейновые комиссии, в них должны быть представлены и ведомства, имеющие дело с окружающей средой. В настоящее время, поскольку эти ведомства уже сотрудничают между собой в рамках МКУР, для установления рабочих отношений между двумя региональными комиссиями можно проводить, например раз в год, их совместные сессии. На этих сессиях могли бы увязываться те разделы их программ работ, которые имеют отношение к освоению и охране от загрязнения и истощения водных ресурсов. МКВК и МКУР могли бы выполнять совместно проекты, которые представляют для них обоюдный интерес или же принимать участие в выполнении некоторых проектов каждой из комиссий.

Создание при каждом БВО консультативно-совещательного органа в форме международного бассейнового совета или совета водопользователей, который предназначен для выработки рекомендаций для управляющего органа, будет также способствовать внедрению интегрированного управления водными ресурсами на бассейновом уровне. (НИЦ МКВК 36) Для переходного периода можно рассмотреть возможность создания при МКВК общественного совета, наподобие того, что уже создан при МКУР. Вовлечение гражданского общества в выработку решений, принимаемых МКВК, и содействие их выполнению улучшит понимание общественностью целей сотрудничества в водном секторе и в конечном итоге обеспечит ее поддержку принципам интегрированного управления водными ресурсами. (КЫР 40)

В целом предлагаемые меры по улучшению механизма сотрудничества в водном секторе будут способствовать укреплению авторитета МКВК, повышению ее реального влияния на решение проблем комплексного использования водных ресурсов и повышению эффективности ее работы.

При рассмотрении возможностей улучшения взаимодействия МКУР с центральными органами МФСА и с МКВК следует учесть, что географически сфера действия МКУР выходит за границы бассейна Аральского моря и распространяется на всю Центральную Азию. Подтверждением этому служит то, что почти все программы и проекты комиссии затрагивают весь Центральноазиатский регион, что создает определенные сложности при интеграции МКУР в МФСА, сфера действия которого распространяется только на часть этого региона. Видимо, этим, в частности, можно объяснить то, что МКУР действует достаточно автономно, хотя в центре ее внимания и остается бассейн Аральского моря. С другой стороны, есть и положительный момент в том, что деятельность комиссии распространяется на всю Центральную Азию, т.к. это позволяет связывать общие региональные процессы сотрудничества со специфическими проблемами бассейна Аральского моря.

Весьма желательно, чтобы МКУР согласовывала в той или иной форме с центральными органами МФСА и свои долгосрочные планы и программы с тем, чтобы предвосхищать при дальнейшем развитии своей деятельности возможное пересечение областей своих интересов с компетенциями МФСА и МКВК. В частности, будет, видимо, полезно оценить институциональные последствия ожидаемого вступления в силу Рамочной конвенции об охране окружающей среды для устойчивого развития в Центральной Азии для существующих механизмов сотрудничества в регионе. Будет также полезно заранее изучить, как создаваемый региональный центр МКУР по возобновляемым источникам энергии, в которые по определению входит и энергия водных потоков, будет взаимодействовать с существующими региональными институтами.

При уточнении мандатов МКУР и ее вспомогательных структур желательно внести в них такие изменения, которые позволили бы МКУР не только избежать пересечения сфер интересов с МКВК, но и наладить сотрудничество с ней. Например, можно предложить, чтобы МКУР и МКВК сотрудничали на постоянной основе в сборе, обработке, анализе и распространении данных и информации о состоянии водных ресурсов и их использовании в бассейне Аральского моря, а также возможно и по другим группам данных. Каждая из комиссий имеет свою базу данных, которые могли бы взаимно дополнить друг друга, а использование информации из объединенного банка данных улучшило бы качество и повысило достоверность аналитических исследований, выполняемых каждой из организаций.

Для улучшения взаимодействия МКУР с другими региональными структурами в рамках МФСА желательно активно вовлекать комиссию в процесс разработки и отбора проектов экологического направления для включения в ПБАМ-3, а затем и в выполнение, возможно совместно с Исполкомом МФСА и МКВК, вошедших в программу проектов.

Организационная структура МКУР хотя и проще структуры МКВК, но также нуждается в совершенствовании. Прежде всего, это относится к секретариату и НИЦ МКУР. В дополнение к уже практикующейся ежегодной ротации Председателя МКУР среди руководителей природоохранных ведомств стран-членов следует рассмотреть возможность введения международной ротации для руководителей секретариата и НИЦ МКУР. В случае, если эти органы будут размещены не в одной стране, что имеет место в настоящее время, это позволило бы более равномерно распределить структурные подразделения МКУР по региону.

Сотрудниками секретариата и НИЦ МКУР, как ожидается, будут, в основном, граждане тех стран, где будут располагаться эти органы. Но с целью создания действительно международных учреждений из секретариата и НИЦ МКУР, было бы желательно зарезервировать в их штате должности для специалистов из других стран-членов.

Б. Предложения по созданию новой организации

Следует признать, что деятельность организаций в системе МФСА давно вышла за пределы тех задач и функций Фонда, которые были заложены при его создании. МФСА постепенно превращается в

организацию, содействующую сотрудничеству стран бассейна Аральского моря по широкому кругу вопросов, касающихся социального и экономического развития, охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов, которые можно было бы объединить под шапкой «устойчивого развития». При этом, в центре внимания остаются вопросы сотрудничества по совместному комплексному освоению водных и других ресурсов в бассейне Аральского моря. Такая ориентация в деятельности организации делает ее более привлекательной и для Афганистана, шестой страны бассейна Аральского моря, вовлечение которого в международное региональное сотрудничество приветствуется почти всеми странами Центральной Азии. (КАЗ 37, КЫР 37, ТАД 38, ТУР 38)

Поэтому предлагается рассмотреть возможность и более радикального усовершенствования МФСА путем трансформации его в консолидированную региональную организацию, занимающуюся вопросами устойчивого развития, охраны окружающей среды и комплексного использования водных ресурсов. При этом предполагается использовать в максимально возможной степени структурные элементы существующих механизмов сотрудничества, как регионального, так и национального уровней. Представленные ниже предложения касаются основных структурных элементов обновленного механизма сотрудничества.⁶

Видение новой региональной организации

Принципиально важно начать изучение подходов к созданию обновленной организации для сотрудничества в бассейне Аральского моря с рассмотрения желательности и возможности изменения ее названия. Новое название организации, в сочетании со структурной перестройкой механизма сотрудничества, могло бы облегчить переход к новой фазе сотрудничества, не обремененной недостатками предыдущего этапа.⁷

Для новой организации можно было бы предложить следующие перспективы видения будущего и определение ее миссии:

Видение будущего для бассейна Аральского моря: Экономически процветающий, социально справедливый и экологически благополучный регион.

Видение будущего для региональной организации: Соответствующая мировым требованиям и обеспеченная финансово международная организация, служащая странам региона в достижении видения будущего для бассейна Аральского моря.

⁶ Вспомогательные структурные подразделения, такие как научно-исследовательские, информационно-аналитические и учебные центры, не обсуждаются на этом этапе. Роль, мандат и место в региональной иерархической структуре сотрудничества каждого из этих подразделений могут быть определены позже, при более детальной проработке того варианта механизма сотрудничества, которому будет отдано предпочтение.

⁷ Нынешнее название организации «Международный Фонд спасения Арала» не отражает содержания той деятельности, которой она занимается. Слово «Фонд» в названии создает неправильное впечатление о том, что МФСА это финансовая организация, в распоряжении которой находятся средства, используемые для достижения ее провозглашенных целей. Слова из названия «спасения Арала», определяющие перспективную цель организации, возможно, были политически привлекательны при ее создании в первой половине 90х годов, для того чтобы привлечь внимание общественности внутри региона и международного сообщества к социально-экономическим и экологическим проблемам, вызванным снижением уровня Аральского моря. Из этих слов широкая публика обычно делает вывод о том, что основная миссия Фонда состоит в восстановлении уровня Аральского моря, что не соответствует действительности. Поэтому слово «спасение» желательно убрать из названия. Но новая организация будет легче восприниматься как преемник МФСА, если в ее названии сохранятся слова «Аральское море». С учетом изложенного, можно предложить для рассмотрения следующее название региональной организации: Организация по сотрудничеству в бассейне Аральского моря (сокращенно ОСБАМ).

Миссия региональной организации: Способствовать сотрудничеству и координировать национальные усилия в управлении освоением на устойчивой основе водных и других природных ресурсов для взаимной выгоды стран и улучшения жизни людей в бассейне Аральского моря.

Структура новой региональной организации

Версия 1

Организационная структура новой организации в предлагаемой для рассмотрения Версии 1 могла бы состоять по вертикали из следующих основных компонентов:

- Совет глав государств бассейна Аральского моря (сохраняется из существующей структуры МФСА, но с несколько измененными функциями);
- Политический орган (аналогичен Правлению МФСА, но с расширенным мандатом, включающим области ответственности МКВК и МКУР);
- Исполнительный орган (создается с целью выполнения решений, принимаемых Политическим органом; к нему переходит часть функций Исполкома МФСА);
- Секретариат (постоянно действующий административный и рабочий орган, создаваемый на основе Исполкома МФСА);
- Водно-энергетический и Экологические Советы;
- Речные бассейновые комиссии для основных трансграничных рек в бассейне Аральского моря (с включением существующих, но укрепленных и с расширенными полномочиями БВО, и других элементов из структуры МКВК).

В рамках новой организации предлагается также создать в каждой стране-участнице:

- Национальные комитеты по участию в деятельности новой организации (органы для упорядочения и координации участия национальных министерств и ведомств в деятельности Организации) или офисы национальных координаторов;
- Национальные отделения Организации (на базе существующих филиалов МФСА), которые бы выполняли также функции секретариата для национальных комитетов.

Кроме того, предполагается, что международные и донорские организации, сотрудничающие с новой организацией, могли бы создать «консультативную группу» в целях координации поддержки сотрудничающими организациями и донорами ее деятельности.

Организационная структура такой возможной региональной организации (Версия 1) показана на рисунке 2.

Совет глав государств бассейна Аральского моря

Совет глав государств бассейна Аральского моря, директивный орган новой организации, мог бы быть создан в формате, предложенном для усовершенствованного механизма сотрудничества в рамках МФСА. Он мог бы проводить свои встречи с установленной периодичностью, например, раз в два года. На этих встречах можно было бы давать оценку результатам работы Организации и указания об общих направлениях ее деятельности на следующий период. Один из глав государств мог бы избираться на ротационной основе Председателем Совета на период между очередными встречами Совета. Смена Председателя Совета не вызывала бы перемещение секретариата Организации в страну, глава которой избран Председателем Совета. В этом не будет необходимости, если у Председателя Совета не будет функций оперативного управления Организацией, которые могут быть вменены Политическому органу.

Политический орган

В новой организации высшим органом для принятия решений мог бы быть коллективный орган, состоящий из полномочных представителей правительств участвующих стран, в дальнейшем изложении называемый Политическим органом. Правительства стран-участниц были бы представлены в нем, видимо, на уровне заместителей премьер-министров. Этот коллегиальный орган стал бы во многом равнозначен нынешнему Правлению МФСА. Он мог бы встречаться раз в год для рассмотрения и утверждения отчетов Водно-энергетического и Экологического Советов и органов, действующих под их эгидой, утверждения их программ работ и бюджетов. В его мандат могло бы входить утверждение уставов подчиненных ему органов Организации или внесение в них изменений, и назначение Исполнительного секретаря или Директора секретариата Организации. Председателем Политического органа на межсессионный период будет избираться один из его членов.

Исполнительный орган

Выполнение решений Политического органа было бы вменено Исполнительному органу, который мог бы встречаться раз в 6 месяцев, а при необходимости чаще. В его мандат также входило бы предварительное одобрение проектов программы работ и бюджета всех региональных органов и структурных подразделений Организации, и предварительное рассмотрение отчетов об их деятельности. Затем эти документы направлялись бы на рассмотрение Политического органа с рекомендацией об их утверждении. Представители стран-членов в Исполнительном органе должны были бы быть на таком должностном уровне, который позволял бы им иметь достаточно полномочий на национальном уровне для того, чтобы эффективно влиять на процесс выполнения решений Политического органа в своих странах. Поскольку Организация занималась бы широким спектром вопросов устойчивого развития, то желательно было бы рассмотреть возможность того, чтобы страны были представлены в Исполнительном органе должностным лицом на уровне министра, специально уполномоченного за участие страны в ее деятельности. Председатель Исполнительного органа, избираемый на ротационной основе из его членов, мог бы исполнять свои обязанности в течение одного года, так же как и Председатель Политического органа. Желательно было бы предусмотреть такие правила в круге ведения Организации, чтобы Председатели этих органов никогда одновременно не были бы представителями одной и той же страны.

На заседаниях Исполнительного органа наряду с общими вопросами деятельности организации можно было бы более углубленно рассматривать вопросы регионального сотрудничества в некоторых отдельных областях. В заседаниях, где предполагается углубленно рассматривать специальные вопросы, например, водного хозяйства или охраны окружающей среды, могли бы участвовать руководители или старшие должностные лица из государственных структур, занимающихся этими вопросами.

Секретариат

Секретариат выступал бы административным и техническим подразделением Организации. Секретариат, возглавляемый Исполнительным секретарем (или Директором), отчитывался бы перед Исполнительным органом. Секретариат вел бы работу по подбору профессиональных кадров не только для своего аппарата, но и для других подразделений Организации. В его задачи входила бы и подготовка предложений по формированию бюджета Организации из взносов стран-участниц на содержание и деятельность ее органов, а также подготовка предложений для возможного финансирования отдельных программ и проектов донорами. Важным аспектом его работы могло бы стать поддержание связи с международным сообществом, поскольку секретариат представлял бы интересы всех региональных органов и бассейновых подразделений новой организации. Помимо административной работы, секретариат мог бы заниматься и технической работой, непосредственно участвуя в выполнении некоторых региональных программ и проектов в рамках ПБАМ.

Руководитель секретариата (Исполнительный секретарь или Директор) назначался бы Политическим или возможно Исполнительным органом Организации; желательно, чтобы он не был гражданином ни одной из стран бассейна Аральского моря. Такой подход мог бы принести двойную выгоду. Во-первых, страны-члены больше доверяли бы такому исполнительному лицу, поскольку

ожидалось бы, что он будет относиться непредвзято к интересам любой из стран. Во-вторых, могла бы увеличиться поддержка со стороны доноров, поскольку у них была бы уверенность в том, что под руководством лица, имеющего опыт работы в международных организациях, финансируемые ими программы и проекты будут выполняться в соответствии с международными требованиями в отношении прозрачности, финансовой отчетности и справедливого соблюдения интересов всех стран-членов.⁸

В структуре секретариата можно было бы предусмотреть пять отделов, по числу стран-участниц организации, что дало бы возможность каждой стране быть представленной в секретариате на уровне директора отдела. В случае вхождения в организацию Афганистана можно было бы предусмотреть создание шестого отдела, который возглавил бы представитель этой страны. Одна из возможных организационных схем секретариата показана на рисунке 3.

Отделы секретариата могли бы иметь секторальную направленность. Например, один из отделов мог бы заниматься вопросами экологии и устойчивого развития, для того чтобы обеспечивать поддержку и содействовать дальнейшему развитию сложившегося сотрудничества в этой области. Таким образом, была бы обеспечена преемственность с работой МКУР, что позволит новой организации абсорбировать ее региональные институты и продолжить взаимодействие с национальными подразделениями МКУР. Другой отдел секретариата мог бы заниматься вопросами сотрудничества в области комплексного освоения водных и гидроэнергетических ресурсов трансграничных рек бассейна Аральского моря. Этот отдел унаследовал бы региональные институты МКВК с их национальными филиалами, а также принял бы на себя часть функций региональных институтов сотрудничества в энергетическом секторе. Секретариаты речных бассейновых комиссий были бы составной частью единого секретариата организации. Еще один из отделов секретариата мог бы продвигать и укреплять сотрудничество в области обеспечения безопасности крупных гидротехнических сооружений и выполнять функции секретариата региональной комиссии по безопасности гидротехнических сооружений, возможность создания которой сейчас рассматривается странами региона.

Профессиональные сотрудники секретариата должны были бы набираться из всех стран-участниц на контрактной основе с учетом их квалификации и добросовестности. При этом важно будет обеспечить справедливое представительство в секретариате каждой страны-участницы, как в отношении числа сотрудников из этой страны, так и в отношении уровня занимаемых ими постов. Некоторые посты в секретариате можно было бы сделать открытыми и для граждан других стран. (КЫР 19)

Поскольку одним из основных условий эффективного функционирования секретариата является беспристрастность его сотрудников, которые должны при выполнении своих обязанностей руководствоваться только интересами международной региональной организации, для которой они работают, в основополагающих документах новой организации следовало бы закрепить, что все сотрудники организации являются в период их службы международными должностными лицами.

Большая часть сотрудников секретариата могла бы работать в штаб-квартире Организации, однако, некоторые подразделения секретариата могли бы базироваться в других странах.

Содержание всех подразделений секретариата Организации, независимо от мест их расположения, производилось бы, следуя установившейся практике в международных организациях, из

⁸ Примером может служить практикующееся в Комиссии реки Меконг уже в течение многих лет приглашение специалистов из стран-доноров на должность руководителя секретариата этой организации. Интересно отметить, что пост руководителя секретариата Комитета по координации исследований в бассейне Нижнего Меконга, предшественника Комиссии по реке Меконг, в течение более 30 лет оплачивался проектом ПРООН по оказанию институциональной поддержки сотрудничеству в бассейне реки Меконг и его занимали сотрудники этой организации.

единого источника, т.е. ее бюджета. (КАЗ 17) Тем самым можно было бы обеспечить независимый статус сотрудников и их лояльность Организации.

Водно-энергетический совет и Экологический совет

В структуру новой организации предлагается ввести два дополнительных региональных органа – Водно-энергетический совет (КАЗ 14, КЫР дек 09) и Экологический совет (КЫР дек 09), которые были бы подотчетны ее центральным органам.

Создание советов позволило бы сохранить сложившиеся направления сотрудничества в регионе: водохозяйственное направление, которое будет расширено за счет включения энергетических аспектов, и направление, связанное с охраной окружающей среды и достижением устойчивого развития. Но в отличие от настоящего периода, когда сотрудничество по этим направлениям развивается в форме параллельных процессов, руководство со стороны центральных органов Организации позволило бы достичь упорядочения и взаимного дополнения совместной деятельности в регионе по этим направлениям.

Региональный Водно-энергетический совет мог бы абсорбировать многие структурные элементы МКВК, а также существующие региональные органы сотрудничества в области энергетики, такие как Объединенный диспетчерский центр «Энергия» и Электроэнергетический совет Центральной Азии. Международные речные бассейновые комиссии работали бы под его руководством.

Экологический совет стал бы преемником МКУР. Он продолжил бы развитие тех направлений сотрудничества, которые получили поддержку стран-участниц. В компетенцию Экологического совета могли бы войти вопросы качества вод и охраны водных ресурсов, по которым он будет тесно работать с Водно-энергетическим советом. (ТУР 40)

Речные бассейновые комиссии

Деятельность по управлению комплексным использованием и охраной водных и других природных ресурсов предлагается перенести на уровень речных бассейнов.⁹ В целях управления комплексным использованием и охраной водных и других природных ресурсов на бассейновом уровне предлагается создать международные речные комиссии для бассейнов рек Амударья и Сырдарья. (КАЗ 12, КУР 12, ТАД 12, ТУР 13, БВО АМУ 13) Бассейновая комиссия для рек Чу и Талас могла бы быть создана на основе существующей Комиссии Республики Казахстан и Кыргызской Республики по использованию водохозяйственных сооружений межгосударственного пользования на этих реках. (КЫР 35)

В состав бассейновых комиссий вошли бы руководители или старшие должностные лица из национальных министерств, ведомств и организаций, занимающихся вопросами водного хозяйства, энергетики, охраны окружающей среды, экономического развития, гидрометеорологии, чрезвычайных ситуаций и др. (КЫР 12) Кроме того, предлагается создать международные бассейновые советы в качестве консультативно-совещательных органов при международных бассейновых комиссиях. В них могли бы быть представлены национальные бассейновые советы, административные территориальные органы и общественность. Предлагаемая организационная структура бассейновой комиссии на примере комиссии для р. Сырдарья показана на рисунке 4.

⁹ Общеизвестно, что речной бассейн является наиболее подходящей гидрографической единицей для достижения целей устойчивого развития на основе принципов интегрированного управления водными ресурсами. Этот подход применяется во многих странах мира, он поддерживается ООН и другими организациями. Для стран Европейского Союза переход к управлению на уровне речных бассейнов является обязательным в соответствии с его Водной Рамочной Директивой по установлению действий Союза в области водной политики от 23 октября 2000 года.

Исполнительными органами международных речных бассейновых комиссий для рек Амударья и Сырдарья стали бы бассейновые эксплуатационные управления (БЭУ), созданные на основе существующих БВО. Можно ожидать, что число водохозяйственных сооружений межгосударственного пользования в ведении БЭУ увеличится и в сферу их компетенции будут также включены те участки главных русел рек Амударья и Сырдарья, которые в настоящее время находятся вне их юрисдикции. Высказываются предложения и о создании совместного БЭУ в рамках Чу-Таласской водохозяйственной комиссии. Функции и полномочия БЭУ, по сравнению с существующими БВО, можно было бы расширить с целью превращения их в действительно международные исполнительные органы.

Рабочими органами международных речных бассейновых комиссий могли бы быть их секретариаты, которые должны были бы готовить документы на их рассмотрение и утверждение, и вести административную работу. Секретариаты могли бы формироваться, по возможности, на основе существующих региональных и национальных подразделений МКВК с привлечением специалистов из профильных ведомств, представленных в бассейновых комиссиях.

Переход к сотрудничеству на уровне речных бассейновых комиссий стал бы большим шагом вперед по сравнению с сотрудничеством в рамках МКВК. Во-первых, руководители водохозяйственных ведомств стран Центральной Азии получили бы возможность работать совместно с представителями других министерств и ведомств для того, чтобы коллегиально принимать решения об управлении использованием водных ресурсов. Во-вторых, появилась бы возможность управления использованием водных ресурсов в полных географических границах речных бассейнов. (БВО АМУ 11)

В целом такой подход со справедливым учетом интересов всех стран каждого бассейна и всех основных водопользователей позволил бы улучшить сотрудничество в водном секторе Центральной Азии, перенести решение многих вопросов, включая вопросы качества воды, на уровень речных бассейнов. Вполне возможно, что прогресс в сотрудничестве в отдельных речных бассейнах при этом будет различен, что даст возможность отработать отдельные подходы к управлению в одном речном бассейне и затем переносить накопленный опыт в другие речные бассейны.

Версия 2

Версия 2 структуры новой организации (рисунок 5) отличается от предыдущей версии тем, что в ней предлагается не создавать коллегиальный исполнительный орган новой Организации, а предусмотреть создание поста ее главного исполнительного лица, который будет отвечать за организацию исполнения решений, принятых Политическим органом, через подчиненный ему секретариат Организации. В этом случае главное исполнительное лицо организации должно быть гражданином одной из стран-членов. Посты главного исполнительного лица организации (генерального секретаря) имеются в структуре ООН, Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС) и других организаций.

Вместе с тем, следует отметить, что хотя такой подход оправдан для организаций, действующих, в основном, в политической или экономической сфере, для организации технического сотрудничества в бассейне Аральского моря может оказаться более предпочтительным иметь коллективный исполнительный орган, а в качестве руководителя ее секретариата – представителя страны, находящейся за пределами центрально-азиатского региона.

Поскольку секретариат Организации, в отсутствие Исполнительного органа, взял бы на себя часть функций по исполнению решений Политического органа, видимо, целесообразно было бы рассмотреть создание института постоянных представителей стран при Организации или же вернуться к практике командирования представителей стран для работы в секретариате. Однако их статус и положение в секретариате тогда необходимо будет однозначно определить в уставных документах Организации.

Предлагаемая организационная структура новой региональной организации по Версии 3 показана на рисунке 6. Она отличается от структуры по Версии 1 тем, что в ней отсутствуют Водно-энергетический и Экологический советы.

Из-за отсутствия в структуре промежуточного органа, Водно-энергетического совета, международные речные бассейновые комиссии будут находиться непосредственно под руководством центральных органов Организации. Кроме того, на них было бы возложено руководство сотрудничеством в экологическом секторе из-за отсутствия в структуре Экологического совета. Поэтому для выработки согласованной политики сотрудничества в водном и экологическом секторах и, возможно, в других секторах, можно было бы проводить периодически или на постоянной основе, если это будет необходимо, региональные встречи на высоком уровне по отдельным направлениям сотрудничества. Проведение встреч под эгидой Организации, например, на уровне министров не только помогло бы при выработке подходов к сотрудничеству, но и облегчило бы выполнение принятых решений на национальном уровне.

Поскольку в предлагаемой структуре предполагается наличие коллективного исполнительного органа, то секретариат Организации мог бы возглавляться исполнительным лицом, которое не было бы гражданином ни одной из стран-членов.

3. Улучшение координации и взаимодействия на национальном уровне

В процессе совершенствования существующего механизма МФСА или при создании новой Организации, в каждой стране-участнице предлагается создать Национальный комитет для улучшения координации и взаимодействия всех министерств, ведомств и других организаций, принимающих участие в деятельности региональной организации, будь то МФСА или его преемник. В состав Национального комитета по участию в деятельности региональной организации могли бы войти представители министерств иностранных дел, юстиции, социального и экономического развития, водохозяйственных и природоохранных ведомств, министерств энергетики и чрезвычайных ситуаций, других организаций и НПО.

Председателем Национального комитета мог бы быть, в случае совершенствования существующих механизмов, заместитель премьер-министра, который представляет страну в Правлении МФСА, а в случае создания новой Организации – представитель страны в Политическом органе или же министр по делам Организации, представляющий страну в Исполнительном органе. Такое совмещение назначений позволило бы национальному представителю высокого уровня досконально знать, в чем заключаются интересы его страны в участии в деятельности региональной организации и затем отстаивать эти интересы в ее центральных органах. С другой стороны, у Национального комитета, возглавляемого должностным лицом высокого уровня, было бы больше возможностей для эффективной координации на национальном уровне политики по участию в деятельности региональной организации.

Основными задачами Национального комитета могут быть:

- выработка согласованной национальной позиции по участию в деятельности региональной организации;
- координация участия национальных министерств и ведомств в работе региональной организации;
- организация работы по выполнению решений руководящих органов региональной организации на национальном уровне; и
- поддержание рабочих контактов и связи с секретариатом региональной организации.

Национальный комитет мог бы встречаться раз в 6 месяцев. Его секретариатом мог бы стать существующий национальный филиал Исполкома МФСА, а в случае создания новой Организации – тот же филиал, преобразованный в национальное отделение Организации.

Координацию деятельности на национальном уровне мог бы осуществлять непосредственно и представитель страны в Правлении МФСА или, в случае создания новой Организации, представитель страны в Политическом органе. В этом случае он мог бы быть назначен национальным координатором по участию в деятельности региональной организации, и при нем можно было бы создать соответствующий офис.

4. Улучшение координации среди международных и донорских организаций

В целях повышения эффективности поддержки международным сообществом сотрудничества в Центральной Азии, предлагается создание международными и донорскими организациями «консультативной группы», для того чтобы облегчить координацию действий доноров между собой и улучшить их диалог с МФСА или с новой Организацией, если она будет создана. Целями этой группы могли бы быть:

- содействие достижению взаимопонимания и согласия среди доноров через диалог и обмен информацией;
- содействие привлечению донорской поддержки для формулирования и выполнения проектов и программ МФСА или новой Организации и для обеспечения эффективной работы организации, ее секретариата и структурных подразделений;
- достижение лучшей координации в донорском сообществе для более эффективного использования ресурсов и устранения дублирования.

Все сотрудничающие с МФСА международные организации, нынешние и перспективные двусторонние и многосторонние доноры и другие партнеры по сотрудничеству могут быть приглашены стать членами группы. Таким образом, Консультативная группа доноров сделается основным каналом для всей системы регионального сотрудничества в получении и распределении помощи со стороны мирового сообщества. (КАЗ 26, КЫР 26, ТАД 26, ТУР 27, УЗБ 27, БВО СЫР 27) Это позволит установить согласованные приоритеты для программ и проектов, предлагаемых каждой из межправительственных региональных организаций, и тем самым устранить соперничество между ними за донорскую поддержку; сфокусировать помощь международного сообщества на поддержке выполнения ПБАМ-3, а также повысить в целом эффективность донорской помощи и улучшить прозрачность процесса ее распределения и использования. (ТАД 25)

Исполком МФСА или секретариат новой Организации мог бы играть основную роль во взаимоотношениях с группой. Он мог бы консолидировать запросы на донорскую поддержку от всех структурных подразделений Организации, организовывать брифинги и консультации с донорами, готовить документы для рассмотрения на встречах группы. Эти встречи могли бы проходить в рамках встреч Правления МФСА или Политического органа в случае создания новой Организации. Встречи группы можно было бы, по возможности, привязывать и к встречам Исполкома МФСА или Исполнительного органа новой Организации.

5. Улучшение финансирования содержания и деятельности механизма сотрудничества

Предлагаемые подходы к улучшению финансирования регионального механизма сотрудничества предполагают как обязательное доленое участие стран-участниц, так и привлечение средств международного сообщества. (КАЗ 24, КЫР 24, ТАД 25, ТУР 26) Ожидается, что страны-участницы будут делать фиксированные по размеру ежегодные членские взносы в конвертируемой валюте в центральный бюджет МФСА, либо в бюджет новой Организации в случае ее создания. Эти средства будут предназначаться для покрытия текущих расходов на содержание и деятельность секретариата региональной организации сотрудничества, секретариатов ее структурных органов и персонала БВО или, в случае создания новой Организации, БЭУ.

Создание единого бюджета в конвертируемой валюте может помочь в интернационализации персонала секретариатов и других органов региональной организации, потому что будет давать возможность принимать на службу в любое из подразделений сотрудников из всех стран-участниц.

Страны-участницы должны будут выделять средства и для финансирования национальных проектов в рамках программы работ региональной организации. Эти средства в национальной валюте могли бы поступать в распоряжение национальных филиалов МФСА или национальных отделений новой Организации, минуя централизованный бюджет МФСА.

Донорская поддержка при этом изыскивалась бы для выполнения технических проектов, в основном тех, которые представляют региональный интерес, и оплату участия в них представителей стран-участниц и экспертов.¹⁰

Секретариат региональной организации и Консультативная группа доноров могли бы выработать механизм и процедуры для передачи и распределения донорских средств, и отчетности об их использовании. Эффективность и влияние донорской помощи должны были бы также оцениваться. Особое внимание необходимо было бы уделять обеспечению прозрачности в распределении и использовании донорской помощи.

Предлагаемая для рассмотрения схема финансирования деятельности региональной организации показана на рисунке 7.

6. Предложения по развитию сотрудничества с ООН

В соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/63/133 от 11 декабря 2008 года МФСА было предложено участвовать в ее сессиях в качестве наблюдателя. Принятие этой резолюции означает, что ООН признает МФСА как партнера по сотрудничеству, который разделяет ее цели и устремления, и демонстрирует свое намерение содействовать МФСА в достижении его целей. Практически это сводится к возможности представителю МФСА выступить раз в год на заседании одного из комитетов Генеральной Ассамблеи.

Принятие этой резолюции предоставляет возможность МФСА или новой Организации, в случае ее создания и признания ее правопреемником МФСА, укрепить свои отношения с системой ООН. Для этого страны Центральной Азии могут вынести на рассмотрение Генеральной Ассамблеи ООН проект резолюции «Сотрудничество между ООН и МФСА». С принятием такой резолюции статус МФСА в системе ООН повысится, поскольку в ней будет отмечена важность укрепления диалога, сотрудничества и координации между системой ООН и МФСА. В резолюции также будет предложено Генеральному секретарю ООН проводить регулярные консультации с высшим должностным лицом организации. Кроме того, в резолюции будет предложено организациям, программам и фондам системы ООН, а также международным финансовым учреждениям сотрудничать и развивать прямые контакты с МФСА для совместного осуществления программ, направленных на достижение их целей. Генеральному секретарю ООН будет поручено готовить доклады об осуществлении этой резолюции и представлять их на рассмотрение следующей и дальнейших сессий Генеральной Ассамблеи ООН.

Такая резолюция возложит и большую ответственность на МФСА, который должен будет ежегодно делать свой вклад в отчеты Генерального секретаря ООН, принимать участие в представлении отчетов и их обсуждении на одном из комитетов Генеральной Ассамблеи ООН.

Заключение

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.

¹⁰ Как правило, доноры не оплачивают затраты по содержанию аппарата органов сотрудничества. Но в бюджеты проектов и программ, финансируемых донорами можно включать накладные расходы на оказание административной поддержки секретариатом организации для их выполнения.

Не только целесообразным, но необходимым вариантом является принятие единого «институционального» соглашения (взамен Соглашения 1999 года), которое определило бы статус и вопросы функционирования органов регионального сотрудничества – будь то подлежащие совершенствованию существующие органы (предложение А) или органы новой Организации (предложения группы Б). Однако выбор вариантов развития правового механизма и правового оформления зависит, в первую очередь, от решения вопроса о том, как будет выглядеть перестроенный организационный механизм сотрудничества государств бассейна Аральского моря.

Перестроенный организационный механизм должен стать вкладом в создание последовательной и эффективной трехуровневой системы правового регулирования, органично сочетающей региональный, бассейновый и двусторонний уровни сотрудничества государств.

Рис.1: Возможная координация в структуре МФСА

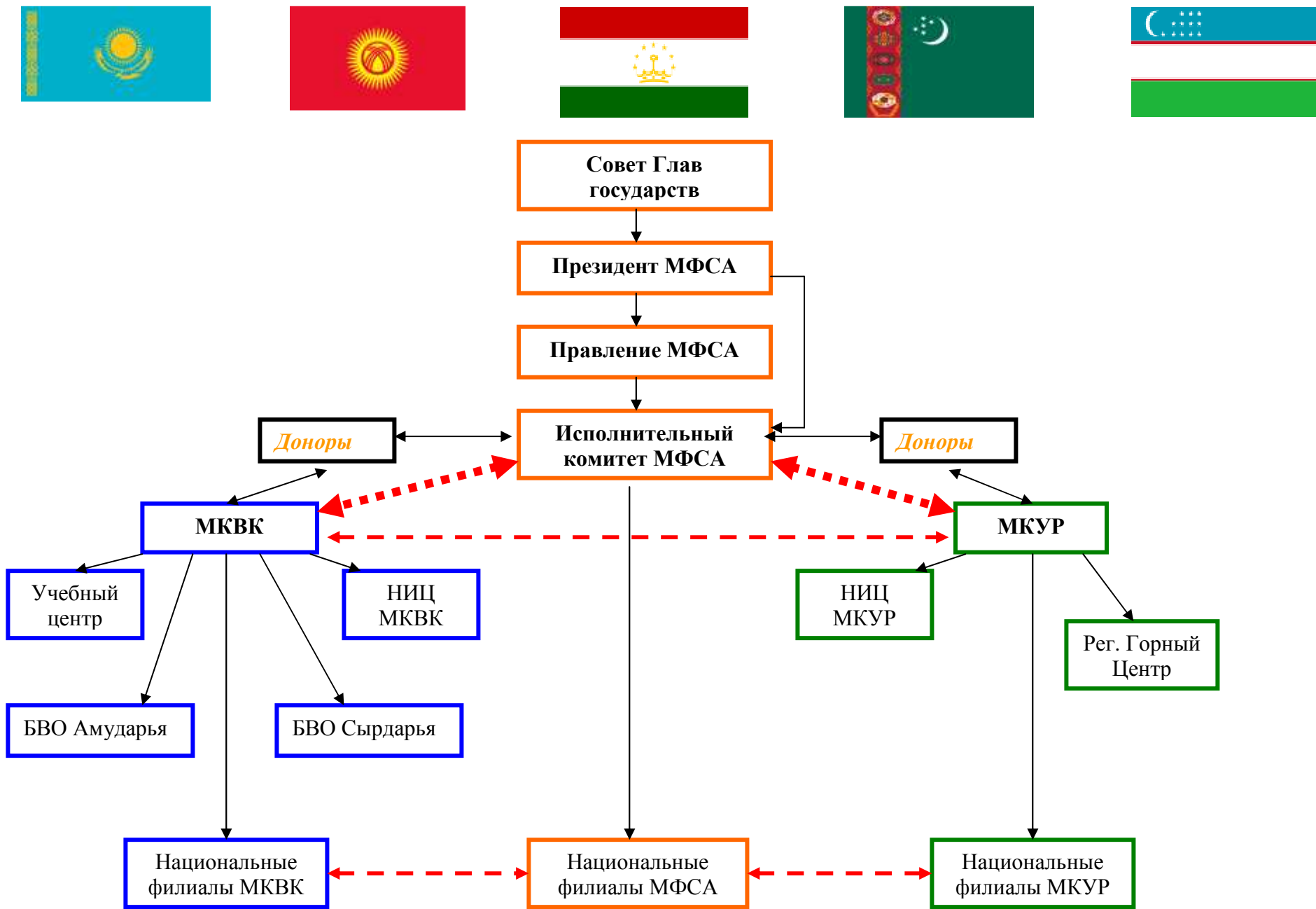
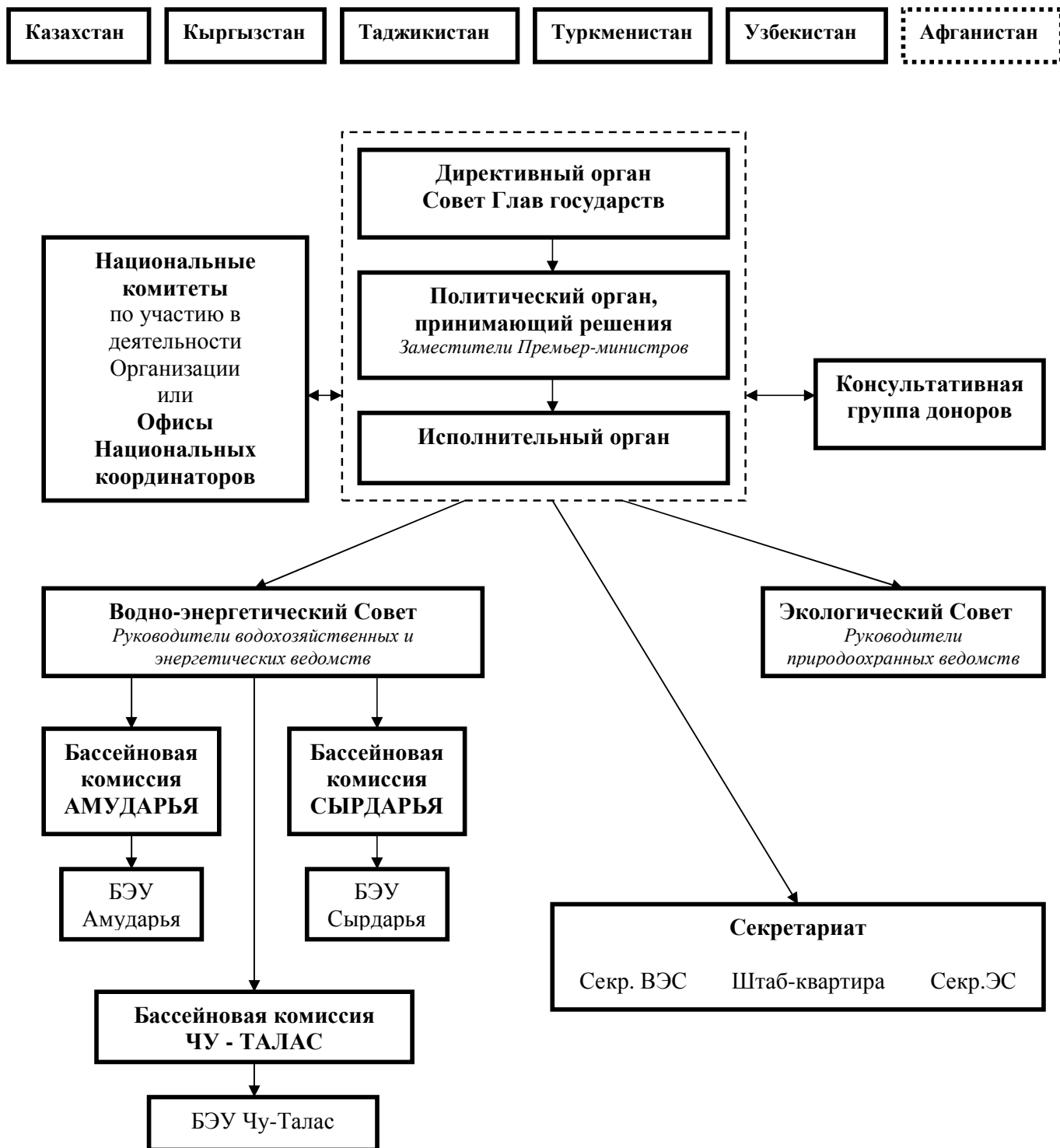


Рис. 2: Структура организации по сотрудничеству в бассейне Аральского моря
Версия 1



**Рис.3: Структура секретариата
организации по сотрудничеству в бассейне Аральского моря**

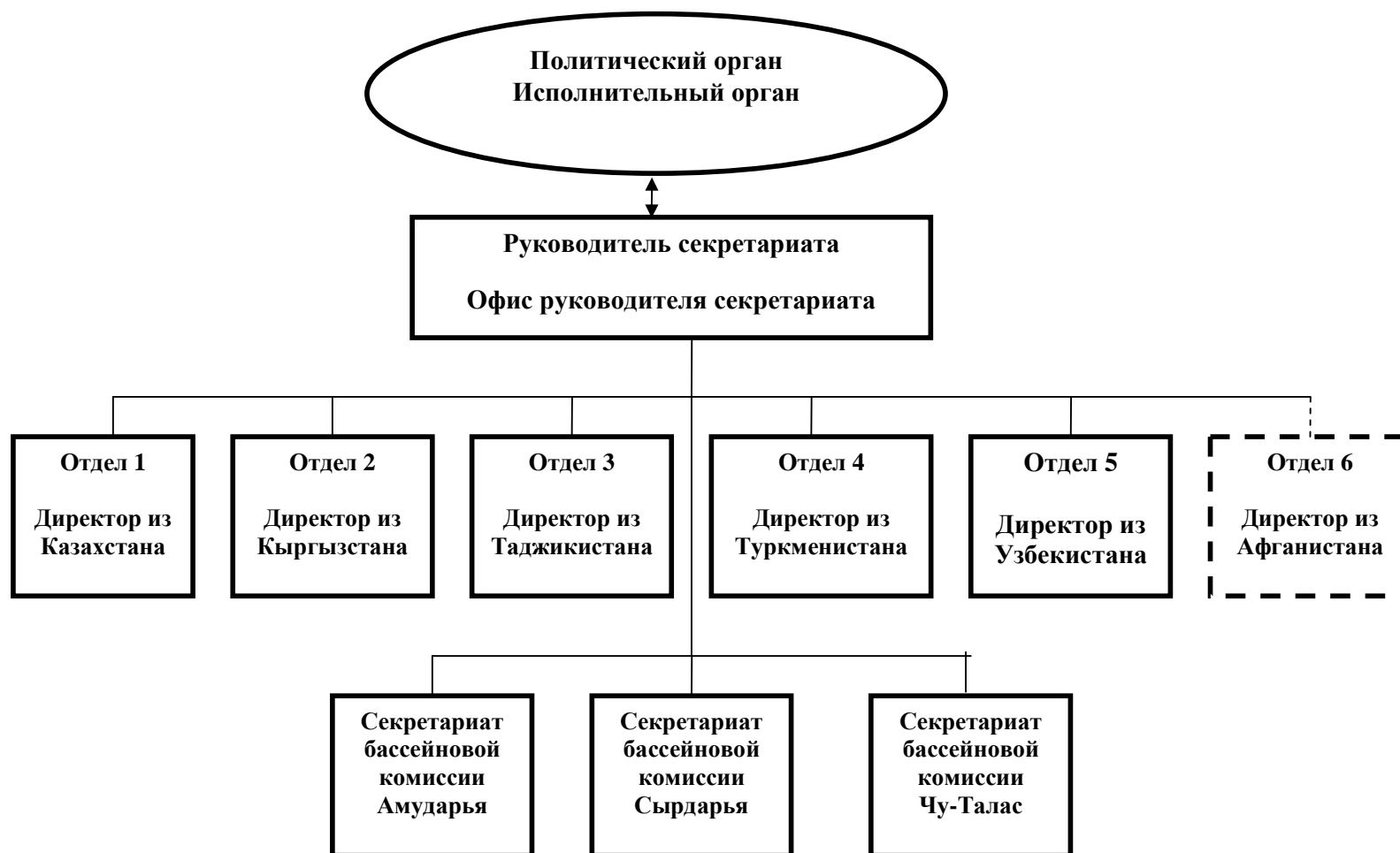


Рис. 4: Речная бассейновая комиссия (на примере бассейна р. Сырдарья)

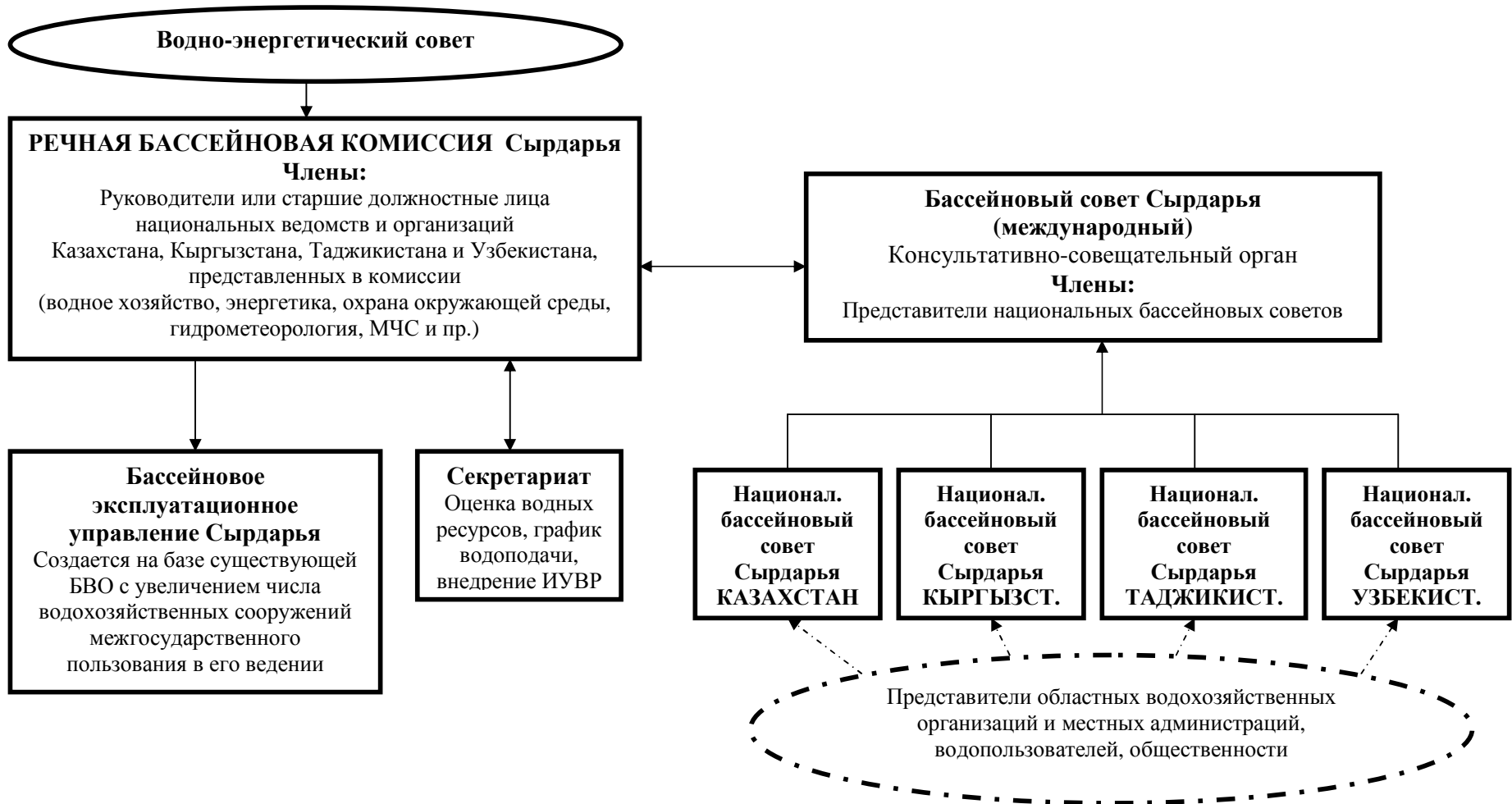


Рис. 5: Структура организации по сотрудничеству в бассейне Аральского моря
Версия 2

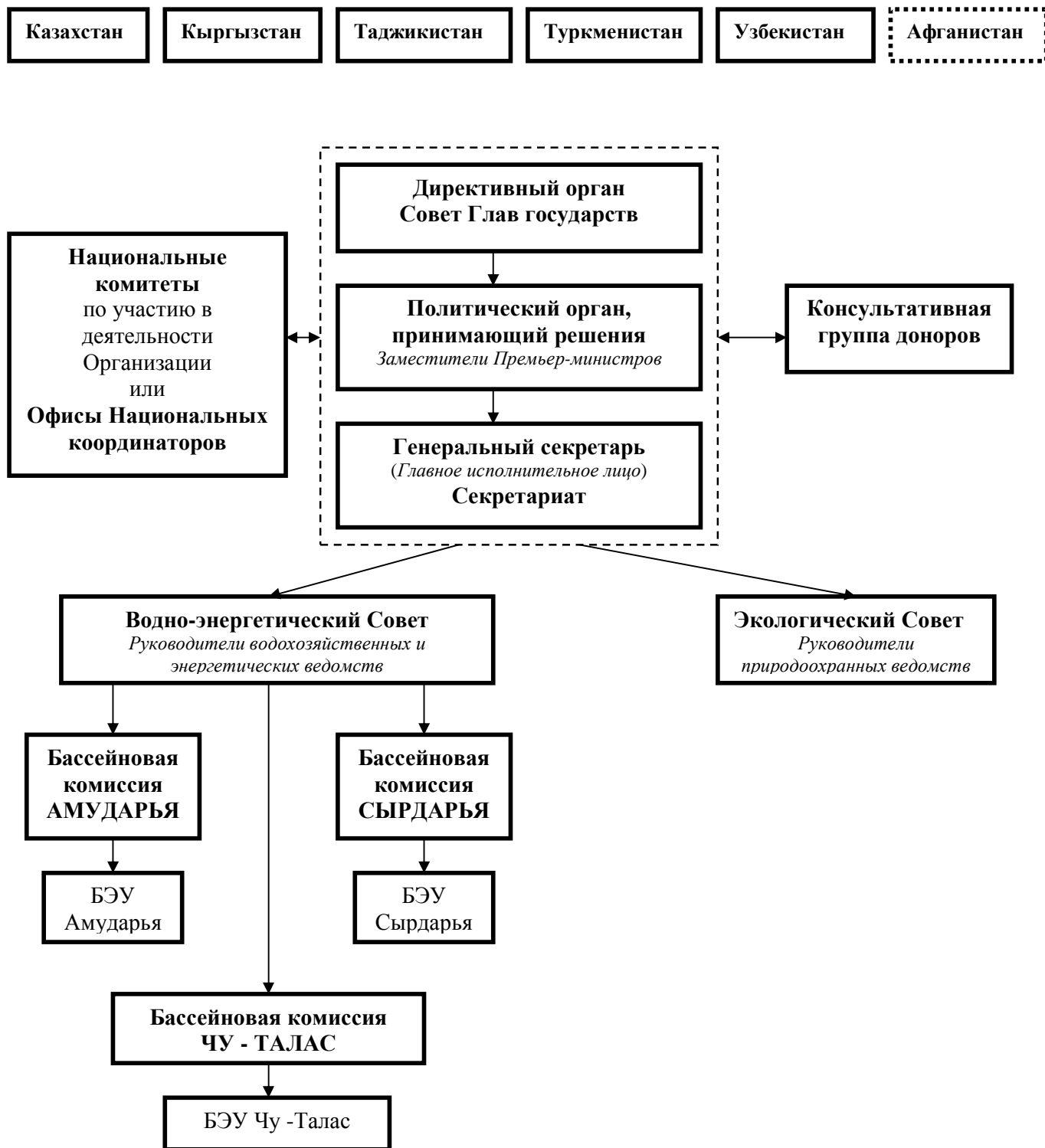


Рис.6: Структура организации по сотрудничеству в бассейне Аральского моря

Версия 3

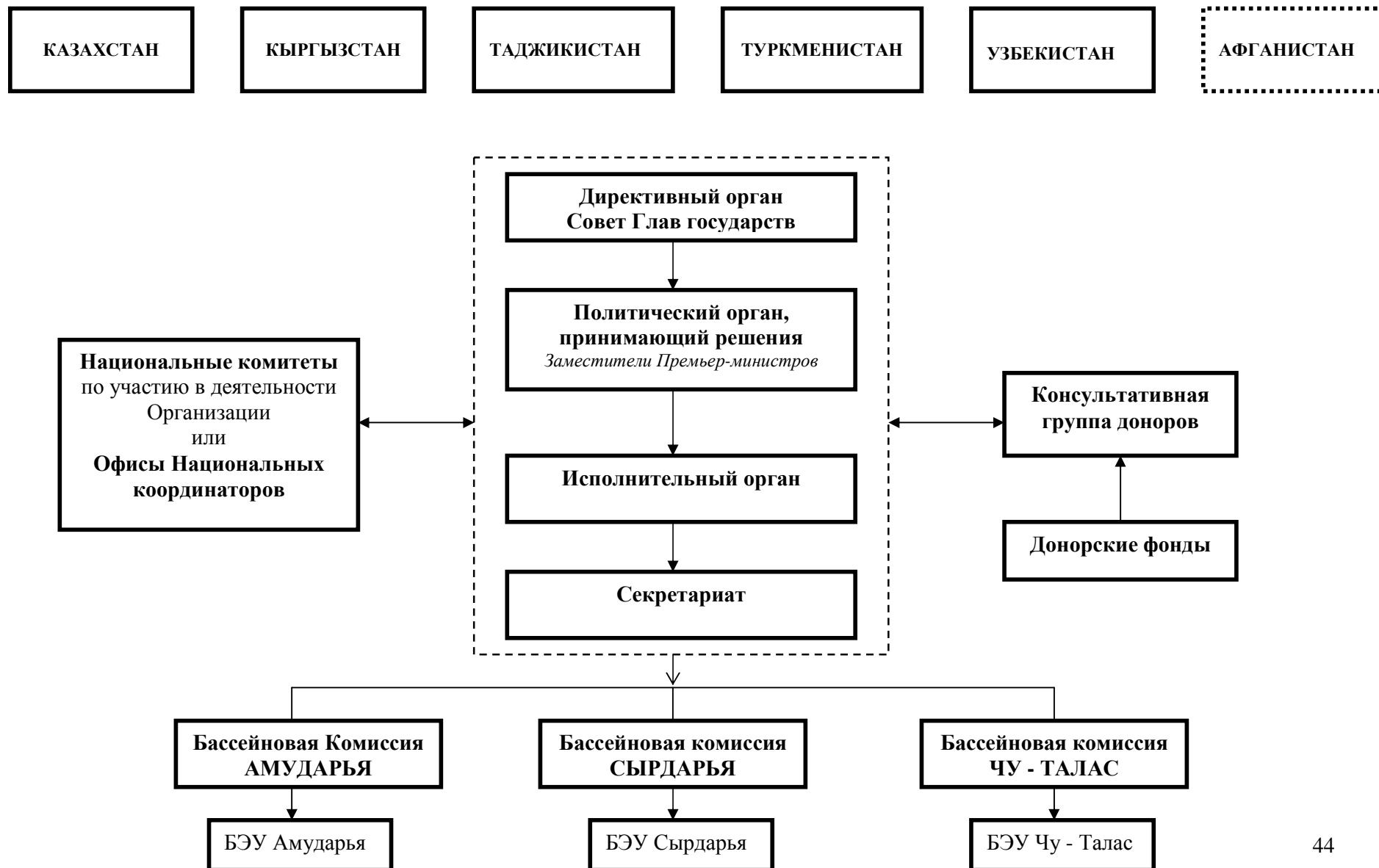


Рис. 7: Финансирование организации по сотрудничеству в бассейне Аральского моря

