

## К вопросу о политических и правовых основах управления трансграничными водными ресурсами Центральной Азии

Рысбеков Ю.Х.

НИЦ МКВК Центральной Азии

**Введение.** С начала 1990 гг., вследствие самораспада социалистического лагеря и ликвидации блокового противостояния, изменились традиционные средства ведения и сместились акценты в осуществлении международной политики. Окончание «холодной войны» кардинально изменило геополитическую картину мира и как будто вернуло человечество в русло естественно–исторического развития. В то же время, оно увеличило неустойчивость в системе международных отношений, что проявилось в целом в потере управляемости и меньшей предсказуемости процесса реализации международной политики.

Многополярная структура международных отношений обусловила не только большую свободу выбора дальнейших путей развития ряда новых субъектов мировой политики (в Восточной Европе и на территории бывшего СССР), но и исключительную сложность этого выбора. Проблема не в том, что ориентирами выбраны «кувейты» или «швейцарии», а в трудностях пути, образно говоря, «от трущоб Лагоса до огней Лас-Вегаса». Благодаря современным технологиям эти огни светят слишком ярко, но в отличие от маяка, могут сбить с верного пути.

Что же надо сделать для правильного определения путей будущего развития? Представляется, что ответ на этот вопрос связан с обеспечением безопасности на разных уровнях – региональном, национальном, местном.

**1. Проблемы баланса интересов человека и природы** всегда были в центре внимания, но только в начале 1970 гг. происходит крутой поворот в оценке социально-политических последствий участия человека в преобразовании природной среды<sup>1</sup>. Если в 1904г. В.И. Вернадский подчеркивал, что «наступит время, когда человеку придется взять ответственность на себя за дальнейшую судьбу биосферы», то к началу 1970гг. пришло сознание того, что это время наступило<sup>2</sup>.

Политизации проблем экологической безопасности на глобальном уровне во многом способствовали создание Римского клуба (1968г.) и доклады, подготовленные по его инициативе. С деятельностью Римского клуба связано также развитие глобалистики – нового научного направления, исключительно гуманистического с позиций беспокойности за судьбы цивилизации.

В связи с этим представляется небесполезным освежить в памяти фундаментальные положения Концепции Римского клуба:

- а) применение глобальных подходов к решению глобальных проблем;
- б) системное мышление («думать холистически») при рассмотрении комплекса глобальных проблем, названных термином «мировая проблематика»;
- в) осознание, что решение глобальных проблем – долгосрочная перспектива.

<sup>1</sup> 1. Араб –Оглы Э.А. В лабиринте пророчеств. – М.: 1973; 2. Будыко М.И. Глобальная экология.- М.,1977; 3. Дуглас У.О. Трехсотлетняя война. Хроника экологического бедствия. - М.: 1975; 4. Коммонер Б. Замыкающийся круг. - Л.: 1974; 5. Лейбин В.М. "Модели мира" и образ человека. Критический анализ идей Римского клуба. – М.: 1982; 6. Медоуз Д. и др. Пределы роста. – М.: 1972; 7. Печчеи А. Человеческие качества. – М.: 1980; 8. Римский клуб: 25 лет со дня основания. // "Вопросы философии", 1995, №3 – с.65-72. 9. Одум Ю. Основы экологии. – М.: 1975; 10. Социальные аспекты экологических проблем. – М.: 1982; 11. Шахназаров Г.К. Грядущий миропорядок. – М., 1981; 12. Яншин А.Л., Мелуа А.И. Уроки экологических просчетов. - М.: 1991; 13. Probst U. Polit-Ökologie: zwischen Sozial-politik und Utopia. – Frankfurt a. Main: 1980; ...многие др.

<sup>2</sup> В.И.Вернадскому принадлежат идеи, трансформировавшиеся со временем в принцип "коэволюции (соразвития) человека и природы" и в обязательные для выживания человечества условия, названные позже "экологическим императивом", а также концепция "ноосферы".

К 1970 г. относится и расширение понятия «безопасность», которое после Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) в Хельсинки в 1975г., из военно-политического стало многомерным. Заключительный акт СБСЕ включил «Декалог» принципов обеспечения безопасности, которые вобрали в себя и межгосударственные (трансграничные) отношения в сфере охраны окружающей среды как неотъемлемую часть европейской и глобальной безопасности.

Важной вехой в политизации экологических проблем стала состоявшаяся в 1972г. первая Конференция ООН по окружающей среде (ОС) в Стокгольме.

Вторая Конференция ООН по окружающей среде и развитию (ОСР) состоялась в 1992г. в Рио-де-Жанейро. В 2000 г. был проведен Саммит Тысячелетия, в 2002 г. – Всемирный Саммит по Устойчивому развитию (ВСУР) в Йоханнесбурге.

В Декларации тысячелетия (ДТ), утвержденной ГА ООН 08.09.2000г., в качестве главной задачи определено обеспечение такого развития, чтобы глобализация стала позитивным фактором для всех стран мира. Среди ключевых целей ДТ названы «поддержка принципов устойчивого развития», а также – необходимость «придерживаться... новой этики бережного и ответственного отношения к природе», «остановить нерациональную эксплуатацию водных ресурсов», «способствовать обеспечению справедливого доступа к воде».

В последние полтора десятилетия экологическая проблематика занимает одно из ведущих мест в арсенале выступлений ведущих политиков современности. Так, на Саммите тысячелетия в докладе Генсека ООН глобальные проблемы современности были представлены в основном экологическими, и ни один из Глав 5 государств – постоянных членов Совета Безопасности ООН - не обошел их вниманием<sup>3</sup>.

Представляется, что окончание «холодной войны» предоставило нам шанс по-другому взглянуть на окружающий мир и место человека на Земле, позволило придти к выводу, что безопасность человечества зависит от совместных усилий по выработке путей устойчивого развития, которое ассоциируется, в первую очередь, с принятием соответствующих мер по сохранению природных экосистем.

**2. Безопасность, в общем случае,** и тесно связанные с нею понятия (ее обеспечение, проблемы, угрозы, интересы, объекты, уровни) можно представить в виде сводной матрицы (таблица), которая включает 4 блока:

- функциональный: какие проблемы, аспекты безопасности рассматриваются;
- объектовый: на кого направлены усилия по обеспечению безопасности;
- уровневой: на каком уровне рассматриваются проблемы безопасности;
- кодификационный: собственно исследуемая проблема безопасности.

В настоящей работе рассматриваются политические и правовые аспекты (функциональный блок) водных проблем (кодификационный блок) на региональном и субрегиональном уровнях (блок уровней безопасности) и их влияние на безопасность государств (объектовый блок) Центральной Азии.

Таблица

**Сводная матрица безопасности**

№	Функциональный блок (проблемы)	Объектовый блок	Блок уровней безопасности	Кодификационный (или проблемный) блок
---	--------------------------------	-----------------	---------------------------	---------------------------------------

<sup>3</sup> 1. Аннан К. Мы народы: роль ООН в ХХ1 веке. // «Международная жизнь» ("МЖ"), 2000, №10 – с.10-19. 2. Блэр Т. Хотя от наших выступлений мир не переменится... // "МЖ", 2000, №10 – с.25-26. 3. Клинтон Б. Не нужно требовать от ООН делать то, чего она не способна делать. // "МЖ", 2000, №10 – с.22-24. 4. Путин В. Нам повезло родиться и жить в рубежную эпоху. // "МЖ", 2000, №10 – с.20-21. 5. Цзэминь Ц. Большие страны должны уважать малые страны, сильные должны поддерживать слабых, а богатые помогать бедным. // "МЖ", 2000, №10 – с.29-32. 6. Ширак Ж. нашему глобализированному миру необходимы органы, которые бы... // "МЖ", 2000, №10 – с.27-28.

пп				
	2	3	4	5
	Политические	Государство <sup>4</sup>	Глобальный	Природоресурсные
	Правовые	Общество	Региональный	Водные
	Экономические	Личность	Субрегиональный	Демографические
	Экологические		Национальный <sup>5</sup>	Продовольственная
	Военные		Субнациональный	Медицинские
	Информационные		Элементарный	Экологические
	Социальные			Стихийных бедствий
	Генетические			Деградации почв
	Психологические			
..	...			...

Не вдаваясь общую теорию безопасности (ОТБ), отметим, что она, согласно специальным исследованиям, рассматривает следующие уровни безопасности:

- международный, национальный, локальный (регионов страны), частный.

Принимая во внимание тесную взаимную обусловленность понятий “опасность - безопасность”, “угрозы - интересы” и существующие проработки по данной проблеме, можно заключить, что ОТБ в настоящее время оперирует уровнями безопасности по следующим признакам:

- *геостратегическим* (глобальный уровень);
- *геополитическим* (глобальный, региональный, национальный);
- *объектовым* (личности, общества, государства);
- *предметным* (политический, правовой, экономический...);
- *частным* (отрасли, опять же - личности);
- *локальным* в географическом плане (региональный внутри страны);
- *качественным* (высокий, низкий, критический).

Анализ показывает, что классификация уровней безопасности весьма далека от унификации. Для придания градации уровней безопасности свойств системности предлагается следующая их классификация (которая приведена в матрице):

1. *глобальный* (глобальный международный);
2. **региональный (региональный международный);**
3. **субрегиональный (внутрирегиональный международный);**
4. **национальный («страновой», государственный);**
5. *субнациональный* ( региональный внутригосударственный);
6. *элементарный* (в плане объектов безопасности и географическом).

Ниже проблемы управления трансграничными водными ресурсами (ТВР) Центральной Азии, рассматриваются для регионального и субрегионального; национальный уровень рассмотрен лишь в контексте его влияния на региональный и субрегиональный уровни обеспечения безопасности (выделено полужирным).

<sup>4</sup> В столбце приведены объекты безопасности для национального уровня. В общем случае, как объект безопасности могут рассматриваться мир в целом, регион, государств (НАТО, ЛАГ, Евросоюз и др.) или международные организации и другие корпоративные группы международного уровня.

<sup>5</sup> Отметим, что термин “национальная безопасность” в политический лексикон ввел в 1904г. 26-й президент США Т.Рузвельт в связи с обоснованием акции присоединения “к сфере интересов США” зоны будущего Панамского канала (в определенной степени – также «водный фактор»).

**3. Водохозяйственная ситуация в мире и регионе.** В настоящее время около 300 речных бассейнов мира имеют статус межгосударственных (трансграничных), в пределах трансграничных речных бассейнов проживают 40% населения планеты.

С начала 1990 гг. водные проблемы Центральной Азии стали факторами региональной, а наиболее острые (Арал) - и глобальной безопасности. Значительная часть речного стока ЦАР формируется в Таджикистане, Кыргызстане, Афганистане, а основными потребителями являются Казахстан, Туркменистан, Узбекистан.

Сложившаяся в регионе водохозяйственная ситуация (в целом):

- **Афганистан:** использует порядка 1,5-2,0 куб. км/год; на его территории, по разным оценкам, формируется от 8-10 до 16-18 куб. км/год (север Афганистана);

- **Казахстан:** водообеспеченность Южного Казахстана и низовий реки Сырдарья зависит от работы Кайракумского (Таджикистан), Токтогульского (Кыргызстан), Чарвакского (Узбекистан) водохранилищ и каналов, проходящих через Узбекистан;

- **Кыргызстан:** на его территории образуется около 25% поверхностного стока бассейна Аральского моря; заинтересован в интенсивном развитии гидроэнергетики;

- **Таджикистан:** в его пределах формируется до 80% стока реки Амударья и практически весь сток реки Зарафшан; в перспективе естественный сток реки Амударья будет сильно деформирован Нурекским и Рогунским водохранилищами на реке Вахш; занимает одно из ведущих мест в мире по наличию гидроэнергетического потенциала; как и Кыргызстан, намерен развивать гидроэнергетику;

- **Туркменистан:** на туркменской территории находятся более половины акватории Туямуюнского водохранилища, которое обеспечивает водой Республику Каракалпакстан, Хорезмскую область Узбекистана и Дашховузскую область Туркменистана, а также головные водозаборы и другая инфраструктура Аму-Бухарского машинного и Каршинского магистральных каналов (АБМК и КМК) Узбекистана; на туркменскую территорию сбрасываются дренажные воды с орошаемых земель Кашкадарьинской, Бухарской и Хорезмской областей.

- **Узбекистан:** на территории Узбекистана формируется менее 10% стока Амударьи и Сырдарьи, соответственно, более 90% используемых Узбекистаном водных ресурсов образуется на территории сопредельных государств.

Большинство больших (Нарын, Сурхандарья, Зеравшан и др.) и малых рек протекают по Узбекистану в пределах среднего и нижнего течений. Основные водные источники реки Сырдарья, акватории Сохского, Андижанского, Касансайского водохранилищ находятся на территории Кыргызстана. От устойчивой работы находящихся на территории Туркменистана сооружений АБМК зависит водообеспеченность Бухарской и Навоийской областей, КМК – до 70% орошаемых земель Кашкадарьинской области. От работы Кайракумского водохранилища в значительной степени зависит водообеспеченность Джизакской, Сырдарьинской (в меньшей - Ташкентской), от стока реки Зарафшан - Самаркандской, Навоийской, Кашкадарьинской и Джизакской областей. В свою очередь, канал «Дустлик», проходящий через Узбекистан, питает около 130 тыс. га земель Южного Казахстана.

За последние полвека лет в отношении трансграничных водных ресурсов (ТВР) имели место более 500 конфликтных ситуаций и около 40 взаимных претензий на грани международных конфликтов. Общая тенденция в отношении трансграничных водотоков - большинство государств стремится к урегулированию спорных вопросов на основе общепризнанных норм международного права; за этот период заключено около 160 (всего - более 200) межгосударственных соглашений по ТВР.

Проблема трансграничных водных ресурсов в настоящее время является конфликтогенным фактором в ряде регионов планеты:

- **Тигра и Евфрата** (интересы Турции, Сирии, Ирака, Ливии, Израиля);

- **Иордана** (Израиля, Сирии, Иордании, Ливана);
- **Нила** (Египта, Судана, Эфиопии, Уганды);
- **Замбези** (Анголы, Ботстваны, Замбии, Зимбабве, Мозамбика, Намибии);
- **Ганга** (Индии, Бангладеша) и т. д.<sup>6</sup>.

В последнее время аналитики все чаще находят «связь экологических кризисных ситуаций с развитием на этой основе экономических, социальных, межнациональных и территориальных конфликтов», а многие эксперты считают, что в XXI веке борьба за природные ресурсы обострится и прогнозируют на будущее специфические войны - «водные», «хлебные» и другие «эко - войны»<sup>7</sup>.

В использовании ТВР ЦАР заключен значительный конфликтный потенциал, водные проблемы занимает одно из ведущих мест в иерархии тревог за будущее региона. В зависимости от складывающейся политической ситуации водные проблемы могут стать факторами сближения или дезинтеграции государств региона.

В этих условиях актуальной становится проблема создания правовой базы управления ТВР - одного из путей нейтрализации угроз региональной безопасности.

**4. Правовые основы сотрудничества по ТВР.** Межгосударственные водные отношения имеют более чем 3- тысячелетнюю историю и до XIXв. ограничивались условиями прохождения границ, судоходства, торговли. Со второй половины XIXв. появляется необходимость правового регулирования объема и условий водозабора, качества вод, их вредного трансграничного воздействия. Практике развития водных отношений известны ряд руководящих принципов-доктрин:

1. *« абсолютного суверенитета » ( или « доктрина Хармана »).* Доктрина названа именем министра юстиции США, обосновавшего позицию американской стороны в споре с Мексикой по водам реки Рио-Гранде (1895г.); предполагает монопольное использование формируемых на своей территории вод; использовалась странами зоны формирования стока; в основе своей имеет конфликтное начало;

2. *« абсолютной неприкосновенности » ( сток должен оставаться неизменным );*

3. *« сервитутов » или « ограниченного суверенитета » ( ограничение права одного государства на использование ТВР в пользу другого или ряда государств );*

4. *« общности интересов ».* Доктрина, признанная мировым сообществом.

Международно-правовая база по ТВР включает межгосударственные договора и соглашения, а также правила, разработанные Институтом международного права (ИМП), Комиссией международного права (КМП) и ассоциацией международного права (АМП) ООН, многосторонние и двусторонние декларации, конвенции, директивы, резолюции в сфере ТВР. В настоящее время значительное влияние на развитие международного водного права оказывают Конвенция ООН о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 г., Конвенция Европейской Экономической Комиссии (ЕЭК) ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер 1992г., Хельсинкские правила по использованию водных ресурсов международных рек 1966г. и др.

<sup>6</sup> 1. Азмех Ю. О проблеме ресурсов пресной воды на Ближнем Востоке. // ИТАР-ТАСС, сер. «СВ», 19. 04. 1994 - с. 2-3; 2. Борисенко И. Сирийско-израильские переговоры. // ИТАР-ТАСС, «Пuls планеты», сер. «АМ», 29. 12. 1995 - с.2; 3. Котов А. Переговоры с Бангладеш о разделе вод Ганга. // ИТАР-ТАСС, сер. «АК», 25. 07. 1995 - с. 9-11; и др.

<sup>7</sup> 1. Палария А. Неспokoйные воды Евфрата. // «Компас», 1996, № 26 - с.31-34; 2. Путилов С. Планете угрожают «хлебные войны». // «Новости РКР», 1996, №24 - с.14; 3. Петерс Р. Культура будущих конфликтов. // «Параметры», Winter 1995 / 96, 11с.; 4. Александров И. XXI век: гидроресурсы и вооруженные конфликты. // «Зарубежное военное обозрение», 1998, № 9 - с. 2-5; и др.

Принципы международного водного права базируются на фундаментальных принципах международного права и специальных принципах международного права окружающей среды и сводятся в синтезированном виде к следующим основным<sup>8</sup>:

1. *суверенитет страны* на принадлежащий ему участок трансграничной реки;
2. *сотрудничество и равенство прав* прибрежных государств на справедливое и разумное использование ТВР с учетом исторического пользования;
3. *справедливое использование* международных рек при соблюдении общих интересов всех прибрежных государств и специфических интересов каждого из них”;
4. *не причинение трансграничного ущерба* («не навреди»);
5. *возмещение нанесенного вреда* («загрязнитель платит»).

**5. Как известно**, ВСУР в Йоханнесбурге (2002 г.) призвал все государства иметь к 2005 г. готовые к применению Национальные планы интегрированного управления водными ресурсами (ИУВР). В свою очередь, государства Центральной Азии подтвердили приверженность принципам ИУВР<sup>9</sup>. По классификации Глобального Водного Партнерства (ГВП), активного и последовательного проводника идей ИУВР, ключевыми элементами среды, способствующей применению ИУВР, являются:

- **политические решения** («водная политика»),
- **законодательная основа** («водная политика в форме закона»),
- **структуры финансирования и стимулирования.**

Принятие соответствующих *политических решений* – наиболее «продвинутой» часть в сфере межгосударственных водных отношений между странами ЦАР.

Ни по одному аспекту межгосударственных отношений Главы государств Центральной Азии не встречались так часто, как по водно-экологическим проблемам. Подтверждением этому служит принятие Главами всех государств ЦАР Кызыл-Ординской, Нукусской, Алма-Атинской, Душанбинской Деклараций, Ташкентского, Ашгабатского Заявлений, Программ бассейна Аральского моря (ПБАМ-1, ПБАМ-2) по решению водно-экологических проблем региона, не считая других двусторонних и многосторонних встреч на высшем уровне по этим вопросам.

Таким образом, согласованная Главами государств Центральной Азии политическая база для совместного управления ТВР региона, имеется.

**5.1. Бассейновый принцип и национальные водные органы.** Ключевые положения ИУВР охватывают все аспекты управления водохозяйственной отраслью, но главным является принцип бассейнового управления водными ресурсами (УВР).

Вода не признает политическое размежевание и административное деление внутри стран, речной сток формируется и рассеивается под воздействием различных факторов, единое управление которыми возможно в пределах водосборного бассейна или ирригационной системы, то есть - на основе бассейнового принципа.

Собственно речной бассейн может находиться под разной юрисдикцией (государств, их федеральных делений), но представляется целесообразным сосредоточение управления водами речного бассейна (или ирригационной системы) в руках одного органа. Бассейновый принцип олицетворяет собой целостность УВР.

<sup>8</sup> 1. Джалалов А.А. Экологические аспекты управления водными ресурсами... Отд. оттиск - Т.: НИЦ МКВК, 2001 - 24с. 2. Лазервиц Д.Дж. Развитие международного водного права... // Юр. Сб. №2 (9) - Т.: НИЦ МКВК, 2001 - с. 67-84. 3. Назиров А.А. Виды организаций по сотрудничеству на трансграничных водах в мировой практике. Отд. оттиск - Т.: НИЦ МКВК, 2001 - 17с. 4. Уотерс П. Роль водного права в развитии стратегии ИУВР. // Юр. сб. №2 (9) - Т.: НИЦ МКВК, 2001 - с.4-10; 5. Фазельянов Э. Вода как фактор мира и стабильности: проблемы Нила в зеркале международного права. // ”Азия и Африка сегодня”, 1999, № 11 - с. 2-8; и др.

<sup>9</sup> Отчет «Стратегическое планирование и устойчивое управление развитием водных ресурсов в Центральной Азии». – Ташкент, НИЦ МКВК, 2004 – 287с.

**В Республике Казахстан** Комитет по водным ресурсам (КВР) Министерства сельского хозяйства (МСВХ) осуществляет УВР по бассейновому принципу. Созданы 8 бассейновых водохозяйственных управлений (БВУ).

**В Кыргызской Республике** сохранен отраслевой принцип УВР, но в структуре Департамента водного хозяйства (ДВХ) Министерства сельского и водного хозяйства и перерабатывающей промышленности (МСВХиПП) предусмотрено создание вместо областных 7 Бассейновых Управлений водным хозяйством (БУВХ).

**В Республике Таджикистан** УВР осуществляется по административно-территориальному принципу. В структуре Министерства мелиорации и водного хозяйства (ММиВХ) функционируют 2 областных Государственных Управления водного хозяйства (ГУВХ), 5 территориальных ГУВХ. ММиВХ республики рассматривает возможность перехода на бассейновый принцип УВР.

**В Туркменистане** доминирует система административно-территориального УВР. Исключением является управление Гарагум-дерьей (бывшим Каракумским каналом), которое осуществляется по бассейновому (системному) принципу.

**В Республике Узбекистан**, во исполнение Указа Президента республики от 24 марта 2003г., Постановлением Кабинета Министров Узбекистана от 21 июля 2003г. № 320 УВР переведено на бассейновый принцип: создано 10 Бассейновых Управлений ирригационных систем (БУИС) и Управление систем магистральных каналов в Ферганской долине (УСМК ФД) в составе Главного Управления водного хозяйства (ГУВХ) Министерства сельского и водного хозяйства (МСВХ) Узбекистана.

**5.2. Бассейновый принцип и региональные водные органы.** В 1927 г. было создано Управление Амударьинских дельтовых ирригационных систем (УПРАДИС), с дислокацией в г.Ново-Ургенч (Хорезм), которое занималось и межреспубликанским вододелиением в низовьях реки Амударья. После выделения из УПРАДИС областных водохозяйственных организаций Хорезма и Ташауза, он был переименован в Управление Амударьинских дельтовых ирригационных каналов (УПРАДИК), в ведении которого находилось 350км межгосударственных каналов.

В 1987 г., в письме ММиВХ СССР Правительствам республик Средней Азии, отмечено, что: **а)** водные ресурсы Амударьи практически исчерпаны; **б)** положение с водообеспечением республик Средней Азии усугубляется отсутствием единых органов УВР; **в)** ММиВХ СССР намерен создать в 1987 г. Бассейновое Управление по межреспубликанскому распределению водных ресурсов реки Амударья.

В соответствии с решениями: **а)** октябрьского (1985 г.) Пленума ЦК КПСС; **б)** ЦК КПСС и СМ СССР от 23.10.1984 г. №1082 и от 17.03.1986 г. №340; **в)** протокольного поручения Секретаря ЦК КПСС от 17.03.1987 г., в системе ММиВХ СССР 01.09.1987 г. созданы Сырдарьинское и Амударьинское Бассейновые Управления по межреспубликанскому делению водных ресурсов и эксплуатации гидротехнических сооружений, которые являются предшественниками Бассейновых водохозяйственных объединений (БВО) «Сырдарья» и «Амударья».

**5.2.1. Статус БВО «Амударья» и БВО «Сырдарья».** Соглашением от 1992 г.<sup>10</sup> БВО «Амударья» и БВО «Сырдарья» определены как исполнительные и межведомственные контрольные органы Межгосударственной Координационной Водохозяйственной Комиссии (МКВК) Центральной Азии. БВО «Амударья» и БВО «Сырдарья» содержатся за счет отчислений водохозяйственных органов всех республик ЦАР на условиях паритета и долевого участия.

<sup>10</sup> Соглашение между Казахстаном, Кыргызстаном, Таджикистаном, Туркменистаном и Узбекистаном «О сотрудничестве в сфере совместного управления использованием и охраной водных ресурсов межгосударственных источников» (ст.9) - Алма-Ата, 18.02.1992г.

Уставы БВО «Амударья» и БВО «Сырдарья» утверждены решением МКВК 06.04.1992г. в г.Ашгабате, согласно которым они осуществляют подачу государствам установленных МКВК лимитов водных ресурсов и оперативно-диспетчерское УВР.

Деятельность МКВК, БВО «Сырдарья», БВО «Амударья» направлена на обеспечение устойчивого развития экономики, рационального использования и охраны водных ресурсов, взаимовыгодного сотрудничества стран региона.

В региональной структуре управления, в общем плане, на высшем уровне иерархии УВР находятся Организация «Центрально-Азиатское сотрудничество» - ОЦАС (Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Узбекистан, с 2004 г. – и Россия) и Международный Фонд спасения Арала - МФСА (Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан), которые включают управление ТВР Центральной Азии как один из аспектов политического управления регионом.

**6. Конфликт интересов** стран ЦАР при совместном использовании ТВР надо воспринимать как объективное явление. Но, в целях устойчивого развития региона, представляется крайне важным найти приемлемый для всех Сторон баланс между национальными интересами каждой республики Центральной Азии и интересами региона в целом, а также позитивные стороны конфликта интересов.

При конструктивном подходе конфликт интересов позволяет:

- уточнить частные (страны) и общие (региона) стратегические цели развития;
- выявить ключевые проблемы, мешающие достижению этих целей;
- установить и согласовать спорные факты;
- осуществить допустимую в интересах Сторон корректировку действий.

Главной управленческой целью МКВК должно стать обеспечение консенсуса между странами ЦАР по вопросам обеспечения национальных и региональных интересов в сфере управления ТВР. Взаимопонимание может быть достигнуто при желании Сторон использовать добровольные механизмы разрешения возникающих противоречий, не прибегая к юридическим инструментам. Вместе с тем, правовые основы разрешения противоречий обязательно должны быть разработаны. Это позволит осуществлять национальные действия в пределах правового поля.

Как правило, при возникновении разногласий и наличии соответствующих договоренностей, Стороны акцентируют свое внимание на положениях Соглашения, которые нарушены, а не апеллируют к третьей стороне. Наличие прочной международно-правовой базы управления ТВР региона является также фактором сдерживания эмоций и исключает беспредметность споров.

**7. За годы независимости** между странами ЦАР заключены следующие Соглашения в сфере совместного управления ТВР:

**1.** Межправительственное Соглашение между Казахстаном, Кыргызстаном, Таджикистаном, Туркменистаном и Узбекистаном «О сотрудничестве в сфере совместного управления использованием и охраной водных ресурсов межгосударственных источников» (Алма-Ата, 18.02.1992г.);

**2.** Межгосударственное Соглашение между Туркменистаном и Узбекистаном «О сотрудничестве по воздухохозяйственным вопросам» (Туркменабат, 15.01.1996г.);

**3.** Межправительственное Соглашение между Казахстаном, Кыргызстаном и Узбекистаном «Об использовании водно-энергетических ресурсов бассейна реки Сырдарья» (Бишкек, 17.03.1998г.); Таджикистан – Сторона Соглашения с 1999г.

Соглашением от 1992 г. страны ЦАР подтвердили отраженные в «Схемах КИОВР...» положения, а также – остающимися в силе все ранее принятые нормативно-правовые акты касательно ТВР региона. В то же время, «Схемы КИОВР...» имели ряд недостатков, основными из которых являются: **а)** акцент в них делался на управлении

объемом при игнорировании вопросов управления качеством вод; **б)** «Схемы...» не учитывали требований природы в воде.

Соглашение от 1998 г. сыграло позитивную роль в упорядочении водно-энергетического обмена между странами верховий и низовий Сырдарьи. В то же время, Соглашение не устраивает: **а)** страны зоны формирования стока (Кыргызстан, Таджикистан) в годы средней водности; **б)** среднего и нижнего течения Сырдарьи (Казахстан, Узбекистан) - в маловодные годы; **в)** все Стороны – в многоводные годы.

Подписанное Главами государств Соглашение от 1996г. является правовой основой водных отношений между Туркменистаном и Узбекистаном. Надо заметить, что в Соглашении от 1996 г. включен ряд принципов и положений «Схемы КИОВР бассейна Амударьи», в частности - о делении водных ресурсов Амударьи ниже гидропоста Керки равными долями (50% на 50%).

Таким образом, за годы независимости между странами Центральной Азии заключено три Соглашения по вопросам совместного управления трансграничными водотоками, что является, на наш взгляд, крайне недостаточным.

**8.** В этом контексте следует признать, что деятельность по разработке и внесению на рассмотрение соответствующих Инстанций проектов Межгосударственных Соглашений (МГС) по различным аспектам управления ТВР ЦАР, предусмотренных «Программой конкретных действий по улучшению экологической и социально-экономической обстановки в бассейне Аральского моря на период 2003-2010гг.» (ПБАМ-2), ведется не достаточно активно.

ПБАМ-2 разработана во исполнение поручения Глав государств ЦАР (Душанбе, 06.10.2002г.) и утверждена решением Правления МФСА (Душанбе, 28.08.2003г.).

На Исполком МФСА, МКВК и МКУР возложена обязанность обеспечения координации работ по ПБАМ-2 и регулярного информирования правительств государств Центральной Азии и Правления МФСА о ходе ее реализации.

ПБАМ-2 предусматривает, как ряд основных приоритетов, также подготовку проектов МГС, направленных на укрепление международно-правовой базы УВР ЦАР.

Так, **по Приоритету №1** («Разработка согласованных механизмов комплексного управления водными ресурсами бассейна Аральского моря») ПБАМ-2:

в 2004г. истекли сроки подготовки проектов МГС:

**1.** По совершенствованию организационной структуры подразделений МКВК (1);  
**2.** О формировании региональной, национальных и бассейновых информационных систем и об обмене информацией (2);

**3.** Об управлении качеством воды для создания экологической устойчивости трансграничных водных объектов (3);

**4.** Об арбитраже в вопросах совместного управления, использования и охраны водных ресурсов в бассейне Аральского моря (4);

**в 2005г. истекают сроки** подготовки проектов МГС:

**5.** «Об основных принципах совместного управления, улучшении Соглашения 1998г., использовании и охраны водных ресурсов бассейна реки Сырдарьи» (5);

**6.** «О нормах экологического стока реки Сырдарьи с учетом Северной части Приаралья и Аральского моря» (6);

**7.** «Об основных принципах совместного управления, использовании и охраны водных ресурсов бассейна реки Амударьи» (7);

**8.** «О нормах экологического стока реки Амударьи с учетом Южной части Приаралья и Аральского моря» (8);

а также:

**9.** «Правил управления водными ресурсами бассейна Сырдарьи» (9);

**10.** «Правил управления водными ресурсами бассейна Амударьи» (10).

**По Приоритету № 6** ( Укрепление материально-технической и правовой базы межгосударственных организаций) в **2003-2010гг.** должны быть разработаны:

1. « Правовые нормы и правила деятельности межгосударственных структур в их взаимодействии с государственными структурами» (11).

**По Приоритету № 7** (« Разработка и реализация региональной и национальных программ природоохранных мероприятий в зоне формирования стока») в 2003-2010 гг. должны быть осуществлены (касательно правовой базы):

1. « Разработка или совершенствование законодательно-нормативных и экономических инструментов по использованию природных ресурсов и охраны горных территорий Центральной Азии» (12).

**По Приоритету № 8** (« Разработка и реализация региональной и национальных программ по рациональному потреблению воды в отраслях экономики стран Центральной Азии») в **2004г. истекли сроки** позиции (касательно правовой базы):

1. «Проведение совместных консультаций и подготовка межгосударственных соглашений» (13), **а в 2004-2006гг.** должна быть разработана (касательно правовой базы):

2. «Правовая база для реализации принципов ИУВР в виде пакета документов» (14).

В целом ПБАМ-2 имеет 14 позиций, которыми предусматривается подготовка проектов региональных международно-правовых актов органами МКВК, МФСА, совместно с соответствующими ведомствами стран Центральной Азии. Фактически проектов нормативно-правовых актов должно быть разработано значительно больше, чем 14, так как ряд позиций предполагают подготовку нескольких проектов региональных международно-правовых актов.

**8.1.** Надо отметить, что приведенные выше позиции по юридической проблематике предусмотрены как выходной результат (« ожидаемые результаты») того или иного проекта ПБАМ-2. В то же время подготовка нормативно-правовых актов или проведение соответствующих консультаций между республиками ЦАР предусмотрены позицией «Состав работ» ряда проектов ПБАМ-2.

Так, Приоритетом № 1 (« Разработка согласованных механизмов комплексного управления водными ресурсами бассейна Аральского моря»: проект 1.4 « Разработка отдельных положений к стратегии использования и охраны водных ресурсов»; сроки реализации: 2003-2005гг.) ПБАМ-2 в состав работ включены:

- выявление и согласование интересов республик и хозяйствующих субъектов в отношении объектов межгосударственного значения...;

- разработка экономических механизмов управления комплексными водохранилищными узлами межгосударственного значения...;

- разработка ТЭО водно-энергетического консорциума (правовой, экономической, технической, экологической разделы), включая пакет документов...

По Приоритету № 1 ПБАМ-2 ( проект 1.5 « ТЭО строительства Рогунской ГЭС»; сроки реализации: 2003-2004гг.) в состав работ включены:

- проведение взаимных консультаций между республиками;

- подготовка и парафирование совместного коммюнике (Соглашения),

а как ожидаемые результаты предусматриваются « Определение и согласование взаимных интересов республик Центральной Азии в совместном строительстве и эксплуатации Рогунской ГЭС, разработка предложений по долевого участию».

По Приоритету № 2 (« Реабилитация водохозяйственных объектов и улучшение использования водных и земельных ресурсов»: проект 2.6 « Обеспечение безопасности плотин и водохранилищ»; сроки реализации: 2003-2005 гг.) и Приоритету № 3 («Совершенствование системы мониторинга окружающей среды»: проект « Создание регионального банка данных по водным ресурсам...»; сроки реализации: 2003-2005 гг.) в состав работ включены позиции:

- разработка проекта Соглашения.

Анализ показывает, что выполнение в полном объеме предусмотренных ПБАМ-2 проектов нормативно-правовых актов по разным аспектам управления водохозяйственным комплексом региона в установленные сроки невозможно.

9. В последние годы предпринимались определенные усилия по подготовке проектов нормативно-правовых актов регионального характера, однако относительно удовлетворительной можно признать работу над проектами Соглашений:

1. « Об укреплении организационной структуры управления, охраны и развития трансграничных водных ресурсов в бассейне Аральского моря»;

2. « О формировании и функционировании национальной, бассейновой и региональной баз данных комплексного использования и охраны водных ресурсов бассейна Аральского моря»;

3. «Об охране трансграничных вод, правилах контроля их качества и обеспечения экологической устойчивости в регионе»;

4. « Об основных принципах совместного и рационального использования трансграничных вод бассейна реки Сырдарья».

В то же время, ни один из этих проектов Соглашений не доведен до подписания.

В частности, работа над проектами МГС и других региональных нормативно-правовых актов, предусмотренных ПБАМ-2, созданием Международного Водно-Энергетического Консорциума (МВЭК), новой редакцией (или улучшения) Соглашения от 1998г. по бассейну Сырдарья идет весьма медленно.

Тормозит процесс работы над проектами МГС, при обсуждении, настаивание практически каждой Стороной на внесении в проекты МГС предложенных именно ими замечаний. В то же время, многие замечания и предложения Сторон (понятийный аппарат, выполнения проектов Соглашений в едином формате, ряд других вопросов) заслуживают серьезного внимания и требуют совместной проработки и рассмотрения.

Отдельные Соглашения имеют несколько версий ( проект Соглашения « О формировании и функционировании национальной, бассейновой и региональной баз данных комплексного использования и охраны водных ресурсов бассейна Аральского моря» еще в 2001 г. имел 8-ю версию, проект Соглашения «Об охране трансграничных вод, правилах контроля и качества и обеспечения экологической устойчивости в регионе» в 1999 г. имел 9-ю версию). Как правило, такая ситуация складывается при изменении состава исполнителей, отсутствии единых подходов к разработке проектов Соглашений, сильной координации.

В ряде случаев помехой более активному продвижению процесса подготовки проектов Соглашений является неготовность Сторон к переговорам; готовность сесть за стол переговоров – ключевой позитив международных отношений.

Нельзя не отметить и такой аспект процесса подготовки проектов Соглашений, как вынесение на рассмотрение Инстанций «сырых» материалов. Так, по дипломатическим каналам в 1 квартале 2005 г. разослан проект Соглашения между Правительствами Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана и Узбекистана об использовании водно-энергетических ресурсов бассейна реки Сырдарья, который предполагалось обсудить на заседании Глав Правительств стран ОЦАС в марте 2005 г. в г.Бишкеке. Проект Соглашения имел ряд серьезных упущений:

- ежегодный выпуск воды из Токтогула составляет 12,5 куб.км ( ст.3), т.е. нет «многолетнего режима регулирования» стока, о котором говорится в этой же статье;

- в ст.2 проекта Соглашения как среднемноголетняя норма стока реки Нарын в створе Токтогула приводится цифра в 11,9куб.км, в ст.3 – 12,5куб.км;

- неясны методика расчета оплаты водных услуг КР (20 млн. – фиксированная, 7млн, 6млн, 4млн. USD – переменная в зависимости от водности года;

- РТ упоминается лишь в связи с обязательством «обеспечить беспрепятственный пропуск согласованных объемов воды»... через Кайраккум (ст.9);

- не отражены вопросы участия МКВК, БВО «Сырдарья», ОДЦ «Энергия» в управлении водными и энергетическими ресурсами бассейна реки Сырдарья; и др.

Аналогично, в феврале 2005 г. по дипломатическим каналам был разослан проект Соглашения между РК, КР, РФ, РТ и РУз о создании МВЭК, который предполагалось рассмотреть на заседании экспертов (РК, КР, РТ, РФ, РУз) 14-15.03.2005г. в г.Бишкеке. На заседании обсуждался (в присутствии экспертов РК, КР, РТ) проект Соглашения о создании МВЭК в совершенно другой редакции. Так, предыдущий вариант проекта Соглашения (разосланный в феврале 2005 г.) имел 12 статей, ряд принципиальных недостатков, рассматривавшийся на заседании экспертов («мартовский» вариант) – 23 статьи. Такие «перепады» в тексте проекта Соглашения можно было бы понять, если бы последующий вариант стал лучше.

В частности, в рассмотренном экспертами проекте Соглашения:

- не определена цель (или цели) создания Консорциума;

- не дано определение понятия «Субъекты» Консорциума (ст.2), которое механически перенесено из Концепции создания МВЭК; но в Концепции оно имеется;

- «принципы сотрудничества...» (ст.4) отсылают к Конвенциям ЕЭК ООН 1992г. и ООН 1997г., Хельсинкским правилам 1966г., «Энергетическому уставному договору», к которым не все Стороны Соглашения присоединились. Вместе с тем, эти международно-правовые акты названы неточно;

- отсутствует четкость в определении статуса и полномочий Наблюдательного совета и Совета, а также организационной структуры Консорциума;

- расписаны детали управления Консорциумом (Так, ст.10 «Исполнительная дирекция», ст.13 «Директор исполнительной Дирекции», ст.14 «Персонал Исполнительной дирекции») и др. (все это - не уровень Соглашения);

- ст.ст. 21 и 23 повторяются в части, кто является Депозитарием;

- имели место невнимательность при составлении проекта Соглашения. Так, Организация «Центрально-Азиатское сотрудничество» (Преамбула) в дальнейшем называлась также «Организация Центрально-Азиатское Содружество» (ст. 23);

- имели место частые повторы (так, положение, что решения Наблюдательного совета принимаются на основе консенсуса - ст.ст. 7, 8, 9; и др.), непонятные фразы и словосочетания: «гидровырабатывающие установки», «коррективные меры» (ст. 8); «вспомогательные соглашения», «вторичное законодательство» (ст. 12); и др.

- имели место ряд других упущений (редакция, стиль изложения и др.).

Представляется, что на рассмотрение высших Инстанций, каким, в частности является Совет Премьер-министров стран-участниц ОЦАС, должны выноситься, в определенной степени – безупречно подготовленные тексты проектов Соглашений.

**10.** В решающей степени благодаря вниманию Глав государств ЦАР к водно-экологическим проблемам бассейна Аральского моря и практическим усилиям МФСА, МКВК и его органов, а также - поддержке ряда международных организаций удалось обеспечить относительно высокую стабильность совместного управления ТВР рек Амударья и Сырдарья за годы независимости.

В то же время, сложившуюся ситуацию с исполнением позиций по юридической проблематике ПБАМ-2 следует признать достаточно сложной. Следует активизировать работу в данном направлении, начать проработку с заинтересованными сторонами и изыскать возможности для реализации позиций ПБАМ-2 по подготовке проектов Соглашений по совместному управлению водными ресурсами ЦАР. При этом за отправную точку надо принять положение, что разработка проектов Межгосударственных Соглашений по ПБАМ-2 является поручением Глав государств Центральной Азии.