

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ИНСТИТУТ СТРАТЕГИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

СОЦИНФОРМБЮРО

ФОНД им. ФРИДРИХА ЭБЕРТА В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

ВОДНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

БИШКЕК 2004

ББК 31.5
В-15

Рисунки Э.Дж.Шукурова

В-15 **Водные проблемы Центральной Азии.**/Валентини К.Л.,
Оролбаев Э.Э., Абылгазиева А.К. – Б.: 2004. – 142 с.

ISBN 9967-22-012-0

В публикации представлен обзор истории зарождения и развития водных отношений в Центральной Азии, изложены основные современные политические, экономические, правовые, технические, экологические проблемы использования водных ресурсов региона.

В монографию включены результаты социологического опроса, проведенного среди ведущих экспертов региона, отражающие широкий спектр мнений по ключевым водным проблемам.

Издание рассчитано на специалистов в сфере управления водными ресурсами, межгосударственного водопользования, а также на широкий круг читателей, интересующихся водными проблемами Центральной Азии.

В 3801000000-04
ISBN 9967-22-012-0

ББК 31.5

©МИСИ, 2004
©Социнформбюро, 2004
©Фонд им.Ф.Эберта, 2004

Содержание

Предисловие	4
Введение	8
I. ВОДНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ И ИСТОРИЯ ИХ ВОЗНИКНОВЕНИЯ.....	11
Роль водных ресурсов в развитии цивилизации	11
Зарождение водных отношений в Центральной Азии	18
«Колониальный период» или прорыв в будущее?	21
Региональная ирригация в 1918-1965 гг.	25
Мелиоративный бум в преддверии кризиса	31
Парад суверенитетов	36
Первоисточник противоречий - право собственности на воду	42
Развитие национальных систем управления водой	47
Кто должен регулировать водные потоки в регионе?	52
Оптимизация регионального вододеления – подходы и прогнозы	61
Можно ли совместить ирригационные и энергетические интересы региона?	68
О платности водных ресурсов и водохозяйственных услуг	75
Экологические аспекты региональных водных отношений	80
Вклад международных организаций – реальная поддержка и гипотетические издержки	88
II. РЕЗУЛЬТАТЫ СОЦИОЛОГИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ ПО АКТУАЛЬНЫМ ВОДНЫМ ПРОБЛЕМАМ РЕГИОНА	93
Результаты социологических исследований по актуальным водным проблемам Центральной Азии	93
Общая оценка современной ситуации в регионе	96
Вододеление – общность подходов пока не просматривается.....	100
Экономика водопользования – уже не «общий котел», но еще не совместный бизнес	105
Водохозяйственная структура в будущем – расчеты и просчеты	109
Природоохранная деятельность – необходимый компонент регионального сотрудничества	113
О востуме доверия к управляющим структурам, ныне действующим и гипотетическим.....	116
Оценка роли международных организаций	125
Заключение	129
ПРИЛОЖЕНИЕ. Анкета социологического опроса	132

Предисловие

Ресурсы для жизни всегда были той движущей силой, которая определяла миропорядок. Это простое, но всеобщее правило было основой как геоэкономики, так и геополитики. Ему преданно служили идеологии, право и общественная мораль.

Борьба за ресурсы диктовала логику расселения человеческого племени, вела первопроходцев за тридевять морей, поднимала народы друг против друга.

По мере того, как люди осваивали все новые и новые ресурсы, обращая их в средства для жизни, возникали цивилизационные артефакты, определявшие смысл и базовый для определенной исторической эпохи характер отношений между народами. Так настала эпоха великих географических открытий, наделившая европейскую цивилизацию новым ресурсным потенциалом огромной мощности и определившая мироустройство, во многом сохранившееся и до наших дней. Так возник Великий Шелковый путь, протоформа современных глобализационных процессов, по которому шел обмен тем, чем располагал Запад и Восток. Так существует и сегодняшний мир с его формами неокolonизации, осуществляемой под оберткой технологических, информационных и демократических модернизаций.

Идет борьба за ресурсы. В разные времена разные ресурсы становились вожаками экспансионистского инстинкта человечества. Пахотная земля, золото, обильные пастбища, лес... Последнее (по времени, а не по наличию), за что идет схватка не на жизнь, а на смерть – это энергетические ресурсы – нефть и газ.

Особенность всех этих ресурсов – они со временем заканчиваются, будучи ограниченными, либо невозобновляемыми, либо со столь длительным циклом восстановления, что он выходит за пределы не только технологических масштабов, но и масштабов жизни самого человечества. И если раньше некоторых ресурсов хватало на многие столетия, то сейчас ситуация меняется. Эпоха нефти, главного ныне ресурса, длящаяся немногим больше ста лет, уже вот-вот подойдет к концу. И драма всей современной политической истории определяется стремлением продлить возможности обладания этим ресурсом для тех или иных стран и народов на возможно более длительный срок. Реальная борьба идет не за то, у кого сегодня больше нефти, а за то, у кого ее надолго хватит.

Однако, хотя это и трудно, но вполне можно представить существование человечества и без нефти, и без леса, как источника технологической древесины, и даже без металла.

Но есть два глобальных природных ресурса, без которых представить существование человечества невозможно, – это воздух и вода.

До совсем недавнего времени воздух и вода были в избытке. За них не надо было воевать. Но с ростом численности населения планеты и загряз-

нения окружающей среды все больше и больше воздух и вода становятся дефицитными. Их начинает не хватать в определенных регионах и для отдельных городов, местностей, стран и даже континентов.

Причем речь идет не просто о нехватке воды для сельхозугодий. Эта проблема существовала всегда и, главным образом, в форме инженерной задачи: как доставить воду в нужное место. Можно сказать, что история водных отношений до недавнего времени была историей ирригации.

По мере интенсификации водопользования водная проблема начинает все больше представлять и как экологическая. Первоначально как проблема загрязнения питьевых вод, крупных водоемов, морей, а затем и как угроза полного исчезновения отдельных рек, озер. Пожалуй, именно экологические озабоченности впервые вывели вопрос о воде в повестку острейших межгосударственных напряжений, сделали ее предметом международных отношений. Для нашего региона символом этого этапа стала проблема Аральского моря.

Начиная с последней четверти двадцатого столетия, сущность и характер водных отношений начинают резко, кардинально меняться. Главным их содержанием становится вопрос о собственности на воду.

Мир устроен так, что истоки рек – не самое благоприятное место для жилья. Как правило – это горы или, на равнинах, – болота. Те, кто жил и живет в горах, всегда находятся в более трудных условиях и располагают меньшими возможностями для экономического процветания. Горные регионы и горные страны вынуждены платить своего рода природную ренту, затрачивая заведомо больше усилий, чтобы добыть себе равное с теми, кто живет в низовьях, количество ресурсов для жизни.

Понятно, что такого рода несправедливости порождены Богом и Историей, но тот же Всевышний дал шанс и указание как исправлять их. Этот шанс – право владения народами той землей, на которой они живут, и всем, что она порождает. В том числе – естественными системами водоформирования: ледниками и стоками рек.

Как правило, по понятным причинам, горные страны не входят в число богатых стран. Обладая дефицитом сельскохозяйственных ресурсов, коммуникаций, которые здесь очень дорогие, горные страны скорее отчаянно борются за выживание, чем благоденствуют. Для всех горных стран вода является, по сути дела, естественным историческим источником и шансом развития. И это мир должен признать и поддержать.

К сожалению, такое признание крайне медленно находит себе путь. Отчасти потому, что это наносит ущерб интересам стран – водопользователей. Возникает обязанность платить за веками достававшуюся практически даром воду. Степень нежелания делать это столь велика, что для обоснования своих позиций привлекается даже авторитет Всевышнего. Отчасти решение проблемы тормозится тем, что ранее не существовало практики и нормативной базы отношений по поводу собственности на воду. Ну и немаловажным фактором является понимание, что вода является стратеги-

ческим ресурсом уже не столь далекого будущего. И тот, кто будет владеть ею, уже в этом веке выходит в круг мировых центров силы.

В силу своих природных особенностей и географического положения Центральная Азия является одним из крупнейших регионов- обладателей водных ресурсов. Причем водных ресурсов высочайшего качества – экологически безупречных питьевых вод. Не случайно именно здесь – в Таджикистане – был фокус всех мероприятий в рамках Всемирного Года пресной воды, объявленного Организацией Объединенных Наций.

И вместе с тем, Центральная Азия – это конгломерат государств с огромной плотностью населения и высокими темпами его роста, критическим уровнем бедности и остро нуждающихся в ресурсах развития.

Все это задает рамки и высочайшую сложность водных отношений в регионе.

Исследование проблемы, предпринятое авторами данной книги при поддержке и активном соучастии Фонда имени Фридриха Эберта, достаточно полно отражает ситуацию в центральноазиатском регионе и представляет всю совокупность проблем, которые связаны с водными отношениями. Добротный фактологический материал, основательный исторический экскурс в проблему призваны не только дать представление о ней читателям и экспертам, но и обосновать необходимость продуманных и взвешенных подходов в практическом разрешении тех противоречий и вопросов, которые возникают сегодня и будут возникать завтра перед странами региона, международными организациями, занимающимися водной проблематикой.

По сути дела, это практическое пособие для политиков и государственных деятелей, раскрывающее состояние проблемы и анализирующее возможные пути ее решения.

Проведенное авторами и приведенное во второй части книги исследование оценки сложившейся ситуации крупнейшими экспертами из стран региона, представляет ту сложную картину, которая реально существует на сегодняшний день в подходе к водным отношениям в центральноазиатских странах. И это важнейшая констатация, поскольку всякие проблемы являются следствием и выражением различий в подходах и оценках тех или иных явлений разными людьми.

Очевидно, что формирование общих подходов, сближение позиций является важнейшей задачей практических и ближайших действий представителей стран региона в рамках как межгосударственных структур, так и экспертных сообществ, неправительственных организаций. И мы надеемся, что представляемая книга эффективно послужит этой цели.

*В.Б.Богатырев
Директор Международного института
стратегических исследований
при Президенте Кыргызской Республики*

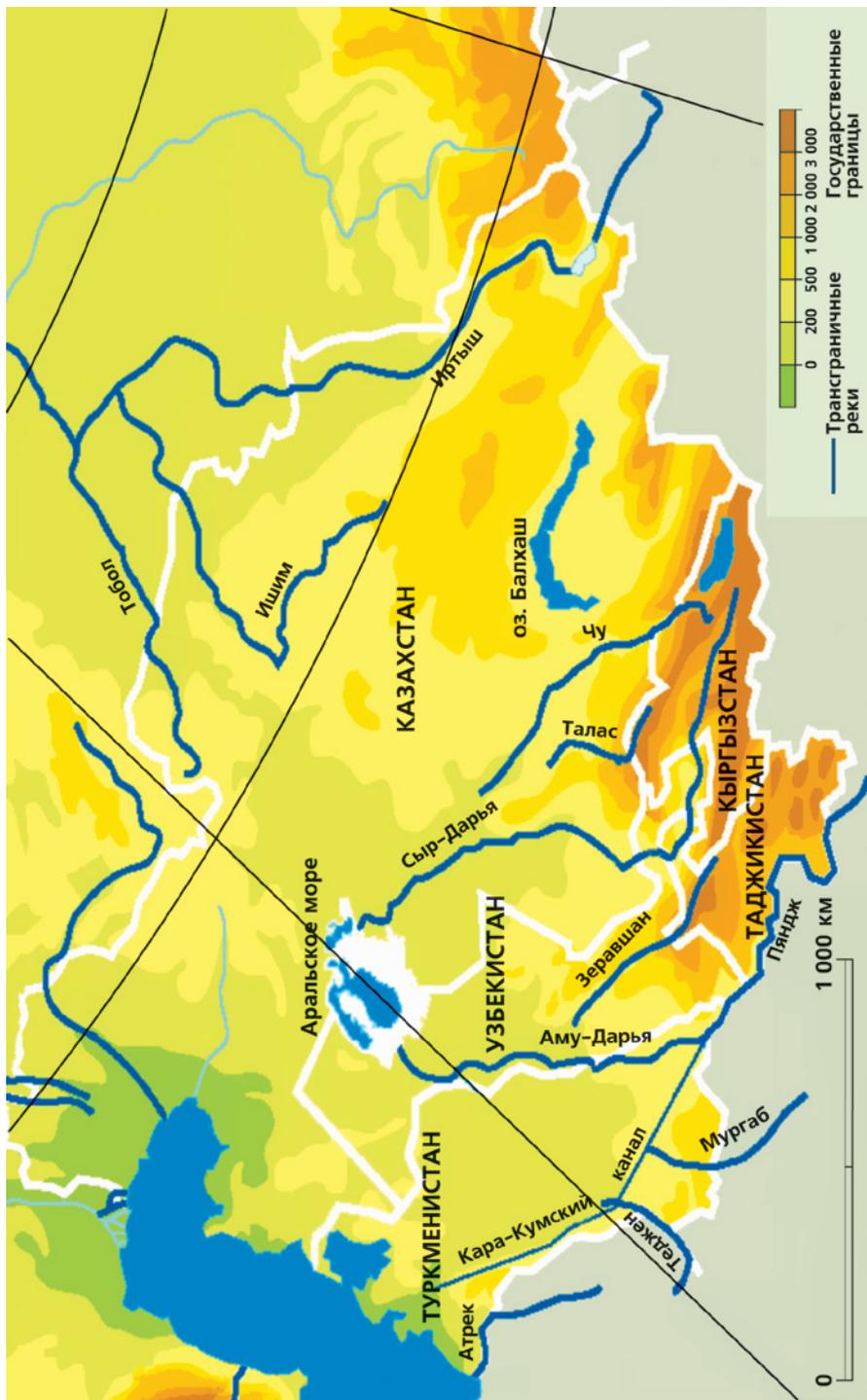


Рис.1 Трансграничные реки Центральной Азии.
По карте Transboundary Water Cooperation in the Newly Independent States, Moscow-Geneva, 2003
(Philippe Rekacewicz, GRID-Arendal at request of Swedish EPA and UNECE).

Введение

Давно подмечена склонность человечества навешивать броские ярлыки на все, что попадет под руку, тем более, на любые эпохальные события. Вот и канувший в прошлое двадцатый век именовали - нефтяным и нейлоновым, атомным и космическим, информационным и компьютерным... Наступивший век с самого его порога часто называют водяным, а закоренелые пессимисты и вовсе - веком водяных войн. Можно было бы расценивать такое определение, как журналистскую гиперболу, однако, признавая важность проблемы, Генеральная Ассамблея ООН весьма символично провозгласила 2003 год Международным Годом пресной воды.

Между тем, ученые давно подсчитали, что на нашей маленькой планете скопилось примерно 1366 миллионов кубических километров воды или по двести с лишним миллионов тонн на среднестатистического землянина¹. Но для вполне комфортного существования, хотя и без особых излишеств, этому землянину с лихвой хватит и сотни тонн воды в год, если ориентироваться на разумные нормы коммунально-бытового водоснабжения. Да и каждая из этих тонн, подчиняясь неумолимому всемирному круговороту, рано или поздно возвращается в лоно природы, так зачем же тревогу бить?

Однако оснований для тревоги более, чем достаточно. Начнем с того, что 97,5% от планетарных запасов водных ресурсов, располагающихся в морях, океанах и глубинах земли, пока не пригодны для употребления из-за чрезмерной минерализации. Теоретически, эту воду можно опреснять хоть сейчас, но тогда стоимость конечного продукта была бы сравнима с экзотическими деликатесами. Запасы пресной воды оказались на самом деле не столь велики, учитывая, что почти 90% из них сосредоточены в виде полярных льдов и ледников, в основном, в Антарктиде и Гренландии. Seriously рассуждать о широкомасштабной транспортировке кусков гренландского ледового панциря в безводные пустыни – это пока удел фантастов.

Если же учесть, сколько пресной воды странствует в виде облаков в атмосфере, сколько укрылось в горных ледниках и труднодоступных недрах, то в итоге лишь десятые доли процента от общих запасов водных ресурсов способны практически поддерживать жизнедеятельность населения земного шара.

Население планеты растет неуклонно, возрастают и его насущные жизненные потребности, а потому диаграмма мирового водопотребления ползет вверх невиданными ранее темпами. В двадцатом веке, по сравнению с предыдущим, потребление воды увеличилось в шесть раз, вдвое превысив темпы роста населения. Наряду с этой закономерностью, проблема устойчивого

¹ Vital Graphics. An Overview of the State of the World's Fresh and Marine Waters. Nairobi, 2002.

водопользования осложняется еще и тем, что коварная природа, заливая две трети земной поверхности соленой водой, вдобавок разделила оставшуюся треть на аридную и гумидную зоны, то есть на территории с недостаточным и избыточным естественным увлажнением. К примеру, Бразилия и Австралия примерно равны по площади и не слишком отличаются друг от друга в отношении географических широт, однако годовой поверхностный сток воды в Бразилии превышает австралийский показатель почти в 8 раз!

Треть населения планеты проживает в регионах, испытывающих острый дефицит водных ресурсов, а каждому пятому не хватает чистой воды даже для питья.

Антуан де Сент-Экзюпери написал об этом в конце 1930-х годов в знаменитой «Планете людей»: «Вода! Здесь, в пустыне, не один день добираться до ближайшего колодца, и если повезет его найти, еще не один час роешься в засыпанном его песке, пока утолишь жажду мутной жижей, которая отдает верблюжьей мочой. Здесь...темнокожие ребяташки выпрашивают не монету - с консервной банкой в руках они выпрашивают воду: «Дай попить, дай...»

Насколько ситуация изменилась с тех пор, можно судить из данных бесстрастной статистики - сегодня в мире четверть миллиарда людей страдают от болезней, которые можно было бы предотвратить, лишь улучшив качество питьевой воды и санитарно-гигиенические условия.

Жители Центральной Азии неплохо обеспечены водой - в среднем, по четыре тысячи тонн только поверхностного (речного) стока на каждого. Тем не менее, ко всему, что связано с водными отношениями, именно в этом регионе в последние годы ощущается повышенное внимание мирового сообщества. Это далеко не случайный интерес – ведь на протяжении многовековой истории обширной территории, попеременно именуемой Мавераннахром и Тураном, Туркестаном и Средней Азией, где незримые границы то расширялись, то сужались, в зависимости от пределов влияния очередного завоевателя, неизменным оставалось важное обстоятельство - размолвки из-за дефицита воды в любой момент могли перерасти в «войну кетменей». Вода здесь издавна была не только источником жизни, но и козырной картой в политических играх. Эти традиции окончательно не выветрились из памяти и теперь, когда арсеналы, вместо кетменей, пополнились куда более изощренными средствами массового уничтожения. Памятуя об этом, не только главы государств региона, но и подавляющее большинство здравомыслящего населения твердо придерживаются убеждения, что худой мир лучше доброй ссоры. Но противоречия в водных отношениях еще не изжиты, резервы водных ресурсов сокращаются неуклонно, а население региона к 2025 году, по сравнению с началом века, согласно прогнозам, должно увеличиться примерно на 40%. Поэтому, даже при общем стремлении к дружбе и добрососедству между братскими народами, не исключены всплески эмоций из-за водного дефицита, способные привести к непредсказуемым последствиям.

Отцу-основателю ОПЕК, шейху Ямани, приписывается примечательное изречение: «Каменный век закончился не потому, что кончились камни, и нефтяной век кончится не потому, что кончится нефть». Точно так же в истории цивилизации окончание водяного века будет связано не с исчезновением воды, но с эпохой, когда люди научатся использовать ее эффективно и бесконфликтно, когда гарантированный доступ к этому ресурсу будет обеспечен для любого человека, вне зависимости от зоны его обитания, общественного статуса и материального положения.

Мировой опыт свидетельствует, что при скрупулезном планировании и мобилизации всего национального потенциала даже страны, относящиеся к развивающимся, способны в сравнительно короткое время успешно решить подобные задачи. К примеру, в Южно-Африканской Республике еще в 1994 году треть населения не имела доступа к чистой питьевой воде, через семь лет число нуждающихся в ней сократилось наполовину, а к 2008 году ЮАР предполагает полностью решить проблему питьевого водоснабжения.

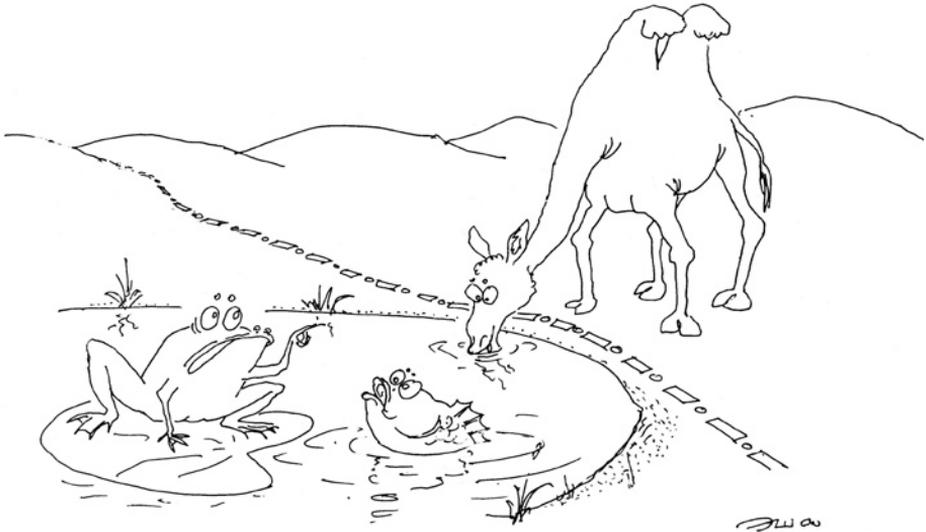
Пяти Центральноазиатским республикам в составе единого государства доводилось успешно решать и более грандиозные водохозяйственные проекты, за короткий срок существенно преобразившие географическую карту и условия жизни региона. Внезапный «парад суверенитетов» не только отбросил уровень социально-экономического развития молодых независимых государств на десятилетия назад. Он инициировал пробуждение дремлющих симптомов сепаратизма, средневековой борьбы за лидерство в регионе.

Потребовалось пережить несколько тяжелейших лет, чтобы осознать несомненное преимущество над этими проявлениями идей глобальной интеграции, помноженных на генетически закрепленные у народов Востока традиции, именуемые на разных языках почти созвучно - «хашар», «ашар» или «кашар» - в трудную пору решать общие проблемы сообща.

Таких нерешенных проблем у нас накопилось немало и водные отношения среди них играют первостепенную роль для мира и согласия в Центральной Азии. О том, как они возникли в незапамятные времена, как они порой становятся камнем преткновения и о возможных превентивных подходах к разрешению водных конфликтов и пойдет речь в этой публикации.

Ее появление вызвано стремлением авторов вновь привлечь к водной тематике внимание всех, от чьей активности водные проблемы в регионе могли бы разрешаться гораздо быстрее. Если же иным читателям покажется, что авторам не удалось полностью отречься от личных пристрастий и сугубо национальных интересов страны, гражданами которой они являются, то их вниманию представляются результаты социологического опроса во второй части этой книги, обобщившие другие мнения по всему спектру злободневных водных проблем.

I. ВОДНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ И ИСТОРИЯ ИХ ВОЗНИКНОВЕНИЯ



Роль водных ресурсов в развитии цивилизации

«Деяньями этого мира разум мой сокрушен...»

О. Хайям

Человеческий гений пока не в состоянии досконально разобраться в свойствах воды, простейшего вещества, состоящего из трех атомов, нестати хлюпающего под ногами и льющегося на голову, доставляющего массу хлопот и, вместе с тем, жизненно необходимого. И это при том, что изучением воды во всех ее бесчисленных проявлениях занимаются десятки наук, нередко конкурирующих друг с другом.

К примеру, в конце XIX века гидромеханики обидно именовали гидравлику лженаукой, в которой огрехи теории компенсируются неточностью эмпирических коэффициентов. Гидравлики же, народ с сугубо практичным складом ума, и ныне парируют в ответ, что возведенные по их весьма приближенным формулам плотины, каналы и мосты исправно действуют на протяжении столетий, а вот мудрые столпы гидродинамики до сих пор не умеют выводить точные уравнения энергетического баланса водного потока даже для городской канавы. Понадобилось даже при-

думать особую науку- сталагмологию (каплеведение), так как поведение всего лишь одной капли воды в различных условиях описывается множеством сложнейших математических выражений.

Материалистические воззрения философов безапелляционно отвергли саму возможность божественного проявления и мистического начала водной стихии, одобряемых античными мудрецами. Но и здесь все, оказывается, не так просто. Выяснилось, что сказания о живой и мертвой воде имеют практическую подоплеку, коли в продаже появилась серийная аппаратура для генерации «живой воды», вроде бы, обладающей массой полезных свойств. Более того, в последнее время, в дополнение к длинному списку аномальных свойств воды, удалось обнаружить и вовсе удивительные – оказывается, вода способна накапливать и хранить информацию, почти также, как живой океан в фантастическом романе «Солярис».

Кстати, в этой книге великий философ и футуролог Станислав Лем наглядно продемонстрировал, что с океанами лучше обращаться без применения грубой силы. К сожалению, хронология земной цивилизации насчитывает массу примеров иного рода и уже можно утверждать о существовании особого ответвления исторической науки, изучающей развитие водных отношений вообще и конфликты из-за воды либо с применением «водяного оружия» в частности.

Еще в 1503 году Леонардо да Винчи, в содружестве с Макиавелли, разработал технический проект отвода русла реки Арно от города Пизы, в качестве эффективного средства усмирения строптивых пизанцев, конфликтующих с Флоренцией. Почти четыре с половиной века спустя, в мае 1944 года армада британских ВВС применила, по существу, водяное оружие, осуществив массированную бомбардировку отнюдь не скопления живой силы противника или германских военных заводов, а плотин на реках Мене, Едер и Зорпе на землях Северного Рейна-Вестфалии. Разрушение только Меннской плотины унесло 1200 человеческих жизней и привело к уничтожению большинства построек на протяжении 50 километров вниз по речной долине.

В отличие от цивилизованных европейцев, в распоряжении генералиссимуса Чан-Кай-Ши в 1938 году не было стратегической авиации. Поэтому, по его приказу, чтобы затруднить наступление японской армии, берегозащитные дамбы по р.Хуанхе западнее современного Кайфына взрывали по старинке, динамитом. Временного тактического успеха в результате этой акции удалось достичь – часть вражеских сил захлебнулась в водовороте, почти вся тяжелая боевая техника интервентов окончательно завязла в грязи, но какой ценой! По свидетельству китайских источников, было затоплено от трех до пяти тысяч квадратных километров равнинных земель, при этом количество жертв составляло от десятков тысяч до миллиона человек. Если хотя бы средняя из этих оценок близка к истине, то «величайший из генералов» вполне достоин попасть в «Книгу рекордов

Гиннеса» как инициатор самого изуверского во всемирной истории примера применения водяного оружия, сравнимого по результативности только с ядерным.

Автор «Хронологии водных конфликтов» Питер Гляйк² проследил на протяжении 500 лет десятки прецедентов подобного рода на пяти континентах земного шара, когда в случае военных столкновений или даже незначительных политических осложнений между различными странами в первоочередном порядке подвергались атаке крупные водохозяйственные сооружения либо водный фактор иным образом применялся в качестве радикального средства давления на противоборствующую сторону.

Загляни этот автор чуть дальше вглубь веков, на просторы Туранской низменности, скорее всего, он присудил бы печальную «пальму первенства» не китайскому военачальнику, а лихой троице полководцев Чингиз-Хана (Джучи, Чагатаю и Угэдею). Предварительное разрушение коммуникаций водоснабжения при осаде любой крепости было их излюбленным тактическим приемом. Но в 1221 году, по свидетельству узбекского историка Г. Хидоятова³, после бесплодной многомесячной осады древней столицы Хорезма, ими было перекрыто Дарьялыкское русло и разрушена плотина на самой Амударье. В результате этого огромный цветущий Гургандж (Куны-Ургенч) был разгромлен, сожжен дотла, а затем и затоплен, чтобы уничтожить все следы пребывания непокорного города на земле. Число погибших при этом горожан, беженцев со всего Хорезма, пытавшихся найти укрытие за крепостными стенами Гурганджа, было неисчислимо. Да и кто смог бы их хладнокровно подсчитывать в бушующем море крови, огня и воды, ибо, по меланхолическому свидетельству арабского хронолога Джувейни, «Гургандж стал обиталищем шакалов и здесь поселились сова и коршун».

Для Центральной Азии подобные уроки истории особенно поучительны, если принимать во внимание стратегическое значение десятка только наиболее крупных водохранилищ в предгорной зоне, глубинами в сотни метров и содержащих в сумме свыше 30 кубических километров воды. Всего в регионе таких «бомб замедленного действия» более семидесяти, не считая тысяч прудов и водозаборных сооружений размерами поменьше.

Многие исследователи настойчиво пытаются обосновать сценарии развития водопользования, если не на века, то хотя бы на десятилетия вперед. Как правило, в этих расчетах за основу принимаются две устойчивые тенденции - рост численности населения и потепление климата. Пока прогнозы не слишком утешительны: к 2050 году число жителей планеты достигнет примерно восемь миллиардов человек, а уже через четверть века две трети населения

² Gleick P. H. Water and Conflicts. In the World's Water 1998-1999. Island Press, Washington, 1998.

³ Г.А. Хидоятов. Моя родная история. Ташкент. 1990 г.

будет проживать в регионах, ощущающих заметную нехватку водных ресурсов. В их число, безусловно, входит и Центральная Азия. За 1957-2000 годы ледники Памира и Алая – основные источники речного стока, потеряли примерно по 20-25% накопленных веками запасов льда. Потепление климата в течение последующей четверти века, скорее всего, повлечет за собой интенсивное таяние ледников с безвозвратной потерей еще большего количества льда и временное увеличение расходов воды в реках с преимущественно ледниковым питанием. Очевидно, что в дальнейшем режимы питания рек будут все больше зависеть от снего-дождевого, а не ледникового фактора, а следовательно и от краткосрочных капризов погоды.

В любом случае, ближе к середине XXI века запасы поверхностных, а затем и подземных вод в регионе по этому сценарию должны уменьшиться, правда, пока неясно, в какой степени.

Наряду с этим, есть предположение, что с увеличением среднегодовых температур на несколько градусов резко возрастет испарение воды с поверхности Мирового океана, а под воздействием избытка водяного пара в атмосфере увеличится и количество осадков в виде дождя и снега. Но достигнет ли большинство новых циклонов территории Центральной Азии, или останется блуждать в отдаленных географических широтах, и что ожидает следующее поколение региона - библейский потоп либо преддверие засухи, - неизвестно.

Впрочем, умение логически обосновывать радужные прогнозы, а затем столь же убедительно выискивать причины, почему эти прогнозы не сбылись - это, по мнению У. Черчилля, скорее удел профессиональных политиков. Ученые, между тем, заняты поиском ключевых решений сугубо практической задачи - как адаптировать население земного шара к негативным последствиям дефицита водных ресурсов при наиболее неблагоприятном развитии событий.

Одно из таких решений сразу же напрашивается из данных статистики - более двух третей от мирового объема водопотребления используется на сельскохозяйственные цели, прежде всего, на нужды орошения земледелия. В Центральной Азии этот показатель исторически сложился еще более высоким - около 90%. Немалая доля колоссальных средств и человеческого труда на доставку воды от источников до полей затрачивается впустую, так как почти половину от объемов водозабора на цели ирригации составляют потери на испарение, фильтрацию, утечки и т.п. (в развивающихся странах потери воды в ирригационном секторе еще выше, до 60 %). Можно предположить, что эффективно задействовав этот резерв, мировое сообщество в состоянии избежать острейшего водяного кризиса в ближайшее время, а там, глядишь, и демографическая ситуация стабилизируется, и экономические возможности возрастут настолько, что станут реальностью фантастические проекты межконтинентальной переброски водных ресурсов.

Казалось бы, остается последовать примеру Южно-Африканской Республики, то есть вложить побольше средств из государственных бюджетов в раз-

витие водохозяйственной инфраструктуры, на внедрение водосберегающих технологий, в крайнем случае, одолжить их у Всемирного Банка или где-нибудь на стороне и дело сдвинется с мертвой точки! Но не тут то было: специалистам – технократам, убежденным, что такой путь решения всех водных проблем наиболее реален, начинают оппонировать представители других наук, прежде всего социологи и экономисты.

По их здравым размышлениям, выделение инвестиций только на ликвидацию технических потерь воды в цепочке от истока до потребителя даст, в лучшем случае, половинчатый эффект. Ведь заткнув брешь в прохудившихся каналах и трубопроводах либо даже построив их заново, можно предотвратить утечки, но не безалаберное использование воды, как и всякого другого природного блага, достаемого даром. Коли так, считают они, следует, прежде всего, стимулировать экономное расходование воды всеми категориями потребителей и нет для этого лучшего рецепта, чем повсеместное введение «справедливой и разумной» платы за воду.

Выпустив таким образом «джинна из бутылки» сами же экономисты были обречены решать, что же делать с ним дальше, так как мысль изреченная требует практического воплощения. А как решать, если недоуменные вопросы и негодующие реплики слышатся со всех сторон. За что же собственно платить - за услуги по подаче воды, или за саму воду, как природный ресурс? Кто должен устанавливать истинную цену, да так, чтобы и тяга к водосбережению была ощутимой и все затраты окупались, и большинство «субъектов водопользования» при этом не пошло по миру с протянутой рукой? На фоне этих второстепенных подробностей экономисты до поры до времени чувствовали себя вполне уверенно, пока не всплыл на поверхность сопутствующий вопрос философского свойства - является ли вода товаром?

Забегая несколько вперед, приходится сокрушенно констатировать, что по этому принципиальному вопросу и ныне окончательного вердикта человечество не выработало. Если рассматривать проблему только с точек зрения современной рыночной идеологии и догматов марксистско-ленинской философии, а почему бы и нет, поскольку товаром может являться все что угодно, лишь бы в этот предмет купли-продажи был вовлечен человеческий труд, был бы спрос и предложение. Это, вроде бы, выводит участников диспута на первую аксиому - вода является предметом предпринимательской деятельности. С этим постулатом категорически не согласны представители экологического направления. Отнюдь нет, утверждают они, вода была одним из шести базовых элементов глобальной экосферы еще задолго до того, как на земле появился homo sapiens и начал губить природу своей предпринимательской деятельностью. В этом и заключается истинная сущность воды. В разгар дискуссии в нее активно вмешались представители юриспруденции, высказав иную версию - вода может являться предметом собственности, хозяйственного распоряжения и управления, а потому, прежде чем заниматься продажей воды, следует

вначале решить все сопутствующие правовые вопросы - кто собственник воды, кто ею управляет и распоряжается, кто несет ответственность за ее сохранность и карает за нарушение законов водопользования?

По-видимому, каждый из перечисленных выше подходов имеет право на существование и любое цивилизованное государство должно строить систему водных отношений на устойчивом балансе социальных, экономических и экологических ценностей.

Равноправное участие в этой формуле социальной составляющей – конечно же, заслуга представителей гуманитарных специальностей. Благодаря их совместным усилиям, элементарная жажда и естественное желание большинства землян держать в чистоте свое тело, жилище и утварь, ныне расценивается как фундаментальное право человека на воду или, по словам Верховного комиссара ООН по правам человека Сержу Виейра ди Меллу, как «неотъемлемый компонент права человека на достойный уровень жизни, более того, права на жизнь».

Однако, если право человека на адекватное количество воды является столь же фундаментальным, как право дышать, то почему за него необходимо платить? И вообще, почему многогранная сущность воды насильственно ограничена всего тремя базовыми ценностями, ведь в этом можно усмотреть и дискриминацию прав человека и дискриминацию самой воды.

В передовой статье информационных агентств системы ООН по случаю Всемирного дня воды наметился еще один дополнительный подход к проблеме: «Мы должны рассматривать воду как духовную и экономическую ценность». Не исключено, что со временем в копилку поистине бесценных свойств воды добавятся еще более неожиданные качества. Во всяком случае, «Йоханнесбургская декларация по устойчивому развитию» (сентябрь 2002 г.) перечисляет список приоритетов цивилизации в следующем порядке: «потребности в чистой воде, санитарии, адекватном жилье, энергии, охране здоровья, продовольственной безопасности и охране биологического разнообразия».

Можно считать, что относительно высочайшего статуса водных ресурсов мировое сообщество благополучно достигло консенсуса. Экономисты тут же подсчитали, что для поддержания этого статуса землянам необходимо ежегодно инвестировать в водохозяйственную и водоохранную сферы по 105-180 миллиардов долларов США в современных ценах.

К этому моменту извечные спорщики – гидрологи и гидрогеологи смогли достичь согласия, что поверхностные, подземные и возвратные воды суть - единое целое и их нужно рассматривать в совокупности по гидрографическому принципу, то есть в рамках крупных речных, озерных или морских бассейнов. Географы также внесли свою лепту в общее дело, очертив контуры этих бассейнов и сферы национальных водных интересов, в соответствии с государственными границами. Трудно переоценить вклад океанологии и

гляциологии, лимнологии, гидрохимии и других наук, позволяющий оценить природу богатства, доставшегося человечеству. А вот выработать единую глобальную стратегию оптимального использования этого богатства пока не удается, - слишком уж различаются стартовые социально-экономические и природно-климатические условия, да и политические системы даже в соседствующих государствах.

Исходя из этого, лидеры большинства стран планеты на Йоханнесбургском саммите в сентябре 2002 года договорились для начала разработать к 2005 году национальные планы управления водохозяйственной деятельностью и повышения ее эффективности.

Спустя полгода после этой встречи, в одной из публикаций ООН с символическим названием «Чаша наполовину пуста?» незамедлительность решения водных проблем прозвучала уже не благим пожеланием, но боевым кличем: «Нам больше не нужны декларации. Теперь нам нужны конкретные шаги!»

Но для того, чтобы эти шаги осуществить в верном направлении, немаловажное значение имеет веское слово историков, ведь опыт развития водных отношений насчитывает тысячелетия.

Зарождение водных отношений в Центральной Азии

*«Далеко ушли едва ли
Мы от тех, что попирали
Пяткой ледниковые холмы»*

Р.Киплинг

Летописцы потрудились на славу. Можно найти множество любопытных подробностей на водную тему. Не всем из них была свойственна бесстрастная отрешенность от политических заказов, религиозных и идеологических пред-рассудков, да и личных пристрастий. Но факты остаются фактами.

Они свидетельствуют, что издревле земляне осознали многогранную сущность воды, «утоляющей жажду плодородной нивы, господ, рабов и скотов, от нее кормящихся», но одновременно грозящей неисчислимыми бедствиями и кровавыми междоусобицами.

Для Центральной Азии, где с незапамятных времен львиная доля воды, отбираемой у природы, направлялась на поля, история водных отношений - это прежде всего история ирригации. Климатические условия региона обусловили появление первых очагов цивилизации в оазисах, прилегающих к речным бассейнам. Пять-шесть тысяч лет тому назад кочевники обустроили свое первое стационарное поселение, засеяли вокруг него клочки земли, скорее всего просом или кунжутом, а затем и прокопали к полям пару арыков длиной чуть более двух километров. Так зародилась первая оросительная система в наших краях.

Это было в эпоху бронзы, когда лиманное, а затем и ирригационное земледелие распространилось по речным долинам Зерафшана, Сурхандарьи, Ферганы (ныне Узбекистан), Вахша, Кафирнигана, Гиссара, в окрестностях современного Худжанда (Таджикистан), Мургаба (Туркменистан), не говоря уже о плодородных равнинах в дельте Амударьи. Там хорезмийцы прокладывали каналы протяженностью десятки километров и шириной по 20-40 метров. Многие из этих магистралей, претерпев за тысячелетия немало реконструкций, успешно эксплуатируются и в наше время. Историки С.Толстов⁴, Я.Гулямов⁵, Б.Андрианов⁶ и другие приводят убедительные доказательства, что площадь поливных земель античной поры в низовьях Амударьи и Сырдарьи сравнимы с аналогичными показателями середины двадцатого века. Этот период максимального расцвета ирригации относится к I-IV векам нашей эры, то есть к эпохе могущества Кушанского Царства - одной из четырех великих азиатских деспотий, крепко держащей в узле судьбы народов и племен от Индии до Арала и от Каспия до Синьцзяна.

⁴ С.П. Толстов. Древний Хорезм. М., Изд. АН СССР. 1946 г.

⁵ Я.Г. Гулямов. История орошения Хорезма с древних времен до наших дней. Ташкент. Изд. АН УзР, 1957г.

⁶ Б.В. Андрианов. Древние оросительные системы Приаралья. М., 1969 г.

В ту пору орошаемое земледелие начало постепенно продвигаться от дельтовых зон в предгорные районы, а древние инженеры изобрели многоголовые водозаборы, приспособленные к условиям вечно блуждающего Джейхуна (Амударьи), хитроумные сооружения для использования выклинивающегося вод (кяризы) и первые небольшие водохранилища (хаузы). Позднейшие топографические съемки доказали, что, не обладая современными лазерными и оптико-механическими приборами, наши предки прокладывали трассы каналов с поразительно постоянным уклоном, якобы используя с этой целью природные дарования ослов и верблюдов передвигаться с минимальными затратами энергии.

После тысячелетнего перерыва, вызванного бесконечными войнами, в XI-XIV веках устойчивые очаги орошаемого земледелия сократились по площади более, чем на треть. Однако арабские пришельцы обогатили местную культуру передовыми, по тем временам, достижениями математики и зодчества. Вследствие этого средневековая ирригация в междуречье Амударьи и Сырдарьи пережила новый качественный этап. Теперь протяженность магистральных каналов, например таких, как Кырк-Кыз и Чермен-Яб в Хорезме, достигает уже сотен километров, а объемы земляных работ – миллионов кубометров (по данным Х.Ахмедова), то есть масштаб ирригационных проектов увеличивается на порядок.

Распространение математических знаний позволило освоить принципиально новые методы трассировки каналов даже на косогорах, а в практику строительства прочно вошли известковые вяжущие материалы - предвестники гидротехнического бетона, обожженный кирпич и типично арабские арочные конструкции. Тогда же впервые вошли в обиход многочисленные атрибуты современной гидротехники, такие, как катастрофические водосбросы, многоярусные щитовые водовыпуски плотин, берегозащитные дамбы с применением фашин и другое. Фундаментальное исследование "Ирригация Узбекистана"⁷ содержит немало примеров на эту тему, в том числе любопытное свидетельство - статические и гидравлические расчеты средневековых плотин, оказывается, вполне укладываются в рамки современных строительных норм и правил.

Географические и климатические особенности региона заставили правителей феодальной эпохи уяснить полезность древнего афоризма "Хочешь управлять страной, научись сначала управлять водой". Они и управляли, сгоняя одновременно для строительства или ремонта каналов до сорока тысяч землякопов, или лишая, как Хивинский хан, доступа к водным источникам непокорные туркменские племена. Историк В.Непомнин⁸ обнаружил на эту тему весьма характерное документальное свидетельство, относящееся примерно к 1870 году (времени правления Кокандского хана Худояра): "Когда хан проводил канал у местечка Хиндкуль, около тридцати человек не послушались ханского повеления и не явились. За это они были зарыты по горло в землю и оставлены в таком положении пока не умерли."

⁷ Ирригация Узбекистана. Т-1. Ташкент. Изд «Фан», 1975 г.

⁸ В.Я. Непомнин. К истории ирригации Узбекистана. Ташкент, 1940 г.

В целом же, мнения большинства авторов исследований истории региона сводятся к тому, что период с XV по XIX века характеризуется дроблением централизованного государства на ханства и эмираты, бесконечными междоусобицами в борьбе за власть и, как следствие, глубочайшей депрессией во всех сферах жизни.

Своеобразным итогом развития ирригации в этот период могла бы послужить эмоциональная оценка, высказанная академиком А.Ф.Миддендорфом⁹ в середине 1870-х годов: «Эти ирригационные сооружения невольно возбуждают в нас еще большее удивление. Мы изумляемся, видя, что столь неразвитый в техническом отношении народ сумел отвести на свои поля воду... мимо гор и долин, что эти работы выполнены без всякого инструмента, необходимого для этого, мы удивляемся при виде каналов, высеченных в твердой каменной массе, при виде тоннелей, по которым проходит далее вода, или при виде того, как отводится она к мельницам по гребню насыпей, длиной в несколько верст».

⁹ А.Ф.Миддендорф. Очерки Ферганской долины. СПб, 1882 г.

«Колониальный период» или прорыв в будущее?

«Легче зажечь одну маленькую свечу, чем клясть темноту»

Конфуций

Чересчур затянувшиеся феодальные традиции в середине XIX века были стремительно разрушены в результате экспансии царской России. Уже к 1860 году были без особых усилий аннексированы обширные территории, ныне относящиеся к Казахстану и Северному Кыргызстану. Вслед за этим к “Туркестанской области” были присоединены владения Кокандского Ханства, практически утратили суверенитет Бухарский эмират и Хивинское Ханство.

Трудно отрицать, что российская колониальная политика конца XIX века мало чем отличалась, скажем, от английской или французской, - любое проявление национально-освободительного движения беспощадно подавлялось еще в зародыше. Отчасти верны и представления о том, что Туркестан изначально рассматривался Россией как сырьевой придаток и потенциальный рынок сбыта неконкурентных в Европе товаров. Все это так, но в конечном итоге вскоре уже не могло быть места зверствам хана Худояра, и всего за полстолетия феодальный Туркестан, миновав промежуточные стадии социально-экономического развития, стал приобщаться к бурно развивающемуся русскому капитализму. Роль же России, как распространителя в еще недавно наглухо изолированном от всего мира Туркестане всех благ цивилизации и культурных ценностей, пожалуй, никем не подвергается сомнениям.

Наряду с этим, не следует забывать о характерной особенности российской либеральной политики - колониальный аппарат управления, исходя из разумного стремления найти поддержку у местной влиятельной знати, фактически не вмешивался в повседневные отношения последней с населением, за исключением чрезвычайных обстоятельств. Если же таковые намечались, то зачастую достаточно было вежливо напомнить, скажем, Бухарскому эмиру, в чьих руках истоки Зерафшана, орошающие его владения... Учитывая эти общие традиции, нужно с большой осторожностью воспринимать выводы советских исследователей, вынужденных представлять в черном свете любые проявления “ненавистного царского режима”.

К примеру, в уже упомянутой “Ирригации Узбекистана», отмечается равнодушие российского казначейства к нуждам местного орошения, поскольку за 20 лет (с 1895 по 1915 годы) на эти цели было выделено всего 36,4 миллиона рублей государственных средств. Однако эта статистика не учитывает поток независимых инвестиций, хлынувших в Ферганскую долину и в другие орошаемые зоны в связи с “хлопковой лихорадкой”. Простая логика

подсказывает, что без значительных финансовых инъекций за короткое время было бы невозможно освоить дополнительно 330 тысяч гектаров орошаемых земель, построить 60 хлопкоочистительных заводов и образовать устойчивый транспортный коридор от полей, засеянных американскими сортами хлопчатника напрямик до Ивановских текстильных фабрик.

Напротив, ирригация в “колониальный период” развивалась весьма успешно, при самом активном участии российских специалистов.

Так русские военные инженеры М. Ермолаев, а затем и С. Максимов реализовали проект строительства плотин и ирригационной сети на территории “Государева Мургабского имени” с общей площадью орошения 24 тысячи гектаров. В долине реки Мургаб начал проводить свои первые изыскания и В.Васильев, ставший впоследствии идеологом и практиком ирригационного строительства в Чуйской долине Кыргызстана.

В беспристрастной монографии А. Мамедова¹⁰ можно найти упоминания об этих и десятках других славных русских инженерах, почвоведах, агрономах, внесших достойный вклад в развитие ирригации дореволюционного периода.

Великий князь Н.К. Романов – опальный отпрыск августейшей семьи, “стяжаемый жаждой славы и легкого успеха” надолго увлекся ирригацией. Уже первый из построенных по его инициативе каналов, Искандерарык, оросил четыре с половиной тысячи гектаров земель в бассейне реки Чирчик. После серии крупных технических неудач он не опустил руки и замахнулся на освоение безводной Голодной степи с помощью Николаевского (1895 год), а затем и Романовского (1913 год) каналов. Последний из них оросил уже 35 тысяч га. Этот проект примечателен для нас в качестве первого примера комплексного освоения целины, так как предусматривал возведение 17 поселков для наемных рабочих и эксплуатационного штата, своего рода царских “целинных совхозов”.

Всего же за 1907-1915 годы было подано свыше 21 тысячи заявок от российских и иностранных соискателей на долгосрочную концессию около двух миллионов гектаров земель в пределах территории Туркестана. Это сулило в перспективе невиданный размах водохозяйственной деятельности, прерванной на начальном этапе первой мировой войной, а затем и революционными событиями.

Но ощутимых результатов все же удалось достигнуть и в организационном и в техническом плане. Наряду с освоением новых земель, строительством и реконструкцией каналов и сооружений, начиная с 1908 года в Фергане, вблизи современных Худжанта, Термеза и Чирчика, появились

¹⁰ А.М. Мамедов. Русские ученые и развитие ирригации Средней Азии. Ташкент. Изд «Узбекистан». 1965 г.

первые, пусть маломощные, насосные станции, накапливался и опыт эксплуатации первых инженерных водозаборов современного типа, первых экспериментальных систем закрытого и вертикального дренажа.

Уже через десять лет после завоевания Туркестана, в 1877 году в недрах канцелярии генерал-губернатора зародился первый нормативный акт - "Временные правила об ирригации Туркестанского края", поначалу оставивший в силе процедуры управления водными ресурсами, сохранившиеся с феодальных времен, но под бдительным присмотром приезжих чиновников. В 1888 году на смену ему появился более совершенный документ - «Инструкция о правах и обязанностях ирригационных чинов, уездных начальников, арык-аксакалов и мирабов по заведыванию ирригацией в Туркестанском крае». По уровню детализации положений, эта инструкция, пожалуй, не уступает и современным подзаконным актам.

Ее реализация потребовала реформы исполнительной вертикали, поэтому в 1897 году было создано Управление земледелия и государственных имуществ Туркестанского края с функциями государственного надзора за "иригационными и лесокультурными работами и сельскохозяйственными учреждениями".

Эти обширные функции вначале выполняли всего два чиновника по особым поручениям при генерал-губернаторе. Столь скромный аппарат управления очень скоро перестал справляться со слишком обширными обязанностями, что привело к созданию при Управлении новых подразделений - вначале Гидрометрической, а затем и Гидромодульной части. Стоит отметить, что возглавили эти структуры совсем юные специалисты - В.Г.Глушков и А.Н.Костяков, будущие академики и основоположники, соответственно, гидрологической и мелиоративной школ советской науки.

Благодаря усердию первого из них, к 1912 году в Туркестанском крае гидрометрическая наблюдательная сеть насчитывала уже 50 водомерных постов, 3 метеорологические и 14 дождевых станций. Таким образом, в вековой ряд наблюдений за водоносностью крупнейших источников, который и сейчас используется при составлении расчетов и прогнозов, были заложены первые бесценные данные.

Деятельность Управления земледелия и государственных имуществ изначально преследовала стратегическую цель - превратить Туркестан в крупнейшего экспортера не только хлопка, но и другой сельскохозяйственной продукции. С этой целью в 1895 году было создано "Туркестанское общество сельского хозяйства", развернувшее масштабные работы по изучению аграрного потенциала края.

Участниками этого общества были такие легендарные ныне личности, как агроном Николай Димо, создавший первую почвенную карту региона, а заодно и стройную теорию почвообразования пустынных и полупустынных зон.

Или другой агроном, Рихард Шредер, основатель уникальной школы селекционеров, а к тому же и инициатор первых опытов применения в Туркестане химических удобрений. Их коллега, Михаил Бушуев, организовал в 1905 году (при протекции все того же великого князя Романова) опытную станцию, осуществившую пионерные исследования по промывке засоленных земель с применением открытого и закрытого дренажа, по использованию современного бороздкового полива и завезенной из Европы, ранее невиданной сельскохозяйственной техники.

Не следует забывать, что многолетние повседневные хлопоты этих и сотен других приезжих энтузиастов были зачастую связаны не только с колоссальными трудностями, но и с прямым риском для жизни. Ведь их окружало почти поголовно неграмотное местное население, чью враждебность неустанно подогревало реакционное духовенство, склонная к сохранению феодальных порядков байская прослойка и пантюкистские настроения части молодой национальной буржуазии. Недовольство народа новой властью чаще всего было вызвано изъятием земли для раздачи переселенцам из западных областей России либо чересчур поспешными действиями по русификации общественной жизни. Отсюда и волна восстаний, затронувших с 1872 по 1916 годы большинство областей Туркестана. К слову, большинство исследователей "колониального периода" отмечают, что ближе к его завершению эти восстания все больше носили социальный, а не националистический характер.

Региональная ирригация в 1918–1965 гг.

*«Когда же стал арык приютом вод
Волненье всколыхнуло весь народ»*

А. Навои

Если история развития водных отношений и, в особенности, ирригации в Центральной Азии, с античных времен до начала XX века сравнительно мало известна даже многим специалистам, то советскому периоду посвящено огромное количество публикаций. Поэтому для уяснения основных последствий всенародной собственности на воду с 1918 по 1966 годы достаточно отметить лишь наиболее примечательные вехи.

Уже через полгода после Октябрьской революции, то есть в мае 1918 года В.И. Лениным подписывается первый водохозяйственный правовой акт – «Декрет об ассигновании 50 миллионов рублей на оросительные работы в Туркестане и об организации этих работ».

Этот документ предусматривал приоритет развития орошения в Ферганской, Чуйской и Зерафшанской долинах, а также в Голодной и Дальверзинской степи. Вскоре было сформировано «Управление ирригационных работ по Туркестану» во главе с прославленным Г.К. Ризинкампом.

Гражданская война на несколько лет отрезала Туркестан от метрополии, но в 1920 году Управление ирригационных работ все же добирается до Ташкента и приступает к своим обязанностям, уже в качестве Туркестанского управления водного хозяйства. В этом же году был утвержден знаменитый «План ГОЭЛРО», в котором программа развития электроэнергетики оказала существенное влияние на перспективы строительства гидроэлектростанций и в нашем регионе. В частности в Плане было предусмотрено возведение Чирчик-Бозсуйского каскада ГЭС и таких крупных, по меркам того времени, объектов, как Уч-Курганская и Фархадская гидроэлектростанции.

В 1921 году принимается постановление Совета Труда и Оборона «О борьбе с засухой», предписывающее, среди прочего, срочные меры по наведению порядка и ремонта ирригационных сооружений и оросительных систем в Туркестане, Закавказье и Поволжье. Очевидно, что в этом документе необходимость наведения порядка напрямую связывалась с катастрофическими последствиями экономического спада во время первой мировой войны и всеобщей разрухи от гражданской войны.

О масштабах этих последствий можно судить по данным статистики, опубликованным в «Вестнике ирригации» за 1923 год: общая площадь орошаемых земель в стране за 10 лет (с 1913 по 1923 годы) сократилась с 4 до 2,2 миллиона гектаров, в том числе в Туркестане также почти наполовину.

Советские летописцы «периода становления советского строя в Туркестане» (1921-1924 годы) прежде всего акцентируют внимание на результатах повсеместной водно-земельной реформы, ликвидировавшей на корню помещичьи (байские) хозяйства и сократившей до минимума земельные наделы основных сельхозпроизводителей - кулаков и середняков. Скорее всего «революционных перегибов» в ходе этой компании было предостаточно. Во всяком случае, понадобилось специальное совместное распоряжение советского руководства и полномочного представителя карающих органов в Туркестане, запрещающее местным властям без особой нужды вмешиваться в техническую сторону деятельности водохозяйственных организаций (1923 год).

Три других примечательных обстоятельства этого периода не получили должной оценки и десятилетия спустя. В 1923 году совместным декретом ЦИК и Совнаркома Туркестанской Республики предписывается создание «мелиоративных товариществ», т.е. вновь реанимируется идея ассоциаций водопользователей, переживающая в начале XXI века уже третье возрождение в Центральной Азии. Еще один декрет в духе кратковременного расцвета «новой экономической политики» (пресловутого НЭПа) - о плате за пользование государственными ирригационными сооружениями совсем скоро, после кончины В.И. Ленина, постарались и вовсе стереть из народной памяти. Третье же знаменательное событие связано с качественным скачком - переходом от эмпирической к научно обоснованной системе орошаемого земледелия. Произошло это в 1926 году, когда впервые в Туркестане был разработан и осуществлен план водопользования в бассейне реки Майлисуу (Ферганская долина).

Чуть раньше, в 1924 году решение Политбюро ЦК РКП(б) «О национальном размежевании республик Средней Азии» упразднило само понятие о Туркестане, как едином региональном административном образовании. Подтверждая таким образом теорию о праве наций на самоопределение, руководство страны не забыло при этом и о принципе «демократического централизма», весьма сходного с царским институтом генерал-губернаторства. Поэтому, на всякий случай, в Средней Азии сохранился пост постоянного полномочного представителя Совета Труда и Оборона СССР, был создан Среднеазиатский Экономический совет, а впоследствии и специализированная региональная структура - Управление водного хозяйства (Средазводхоз). Это еще раз подтверждает немаловажное обстоятельство, имеющее далеко идущие последствия, - центральные власти всегда рассматривали региональный водохозяйственный комплекс как единое целое.

К 1928 году площади орошаемых земель в переименованном регионе удалось восстановить до предвоенного 1913 года уровня, а в течение первой же ударной пятилетки была, в основном, решена принципиальная задача обеспечения независимости страны от хлопкового импорта. На этой стадии прирост орошаемых площадей достигался преимущественно

за счет имеющихся резервов земельного фонда и водных ресурсов в пределах ранее созданных ирригационных систем. Таким образом, общая орошаемая площадь в СССР к 1932 году составила 5,3 миллиона гектаров, причем хлопковый клин в Средней Азии возрос в 1,7 раза.

Во второй пятилетке (1932-1937 годы) темпы водохозяйственного строительства заметно ускоряются под воздействием интенсивного развития тяжелой индустрии в СССР, одновременно возрастает и уровень механизации сельскохозяйственных работ. Это позволило приступить к строительству крупных водохозяйственных объектов во всех среднеазиатских республиках уже с применением транспортных средств, землеройной техники и строительных механизмов, серийно освоенных отечественной промышленностью. Как следствие, за эти годы площадь орошения в СССР увеличилась еще на 0,55 миллионов гектаров.

Следующий кратковременный этап в истории советской ирригации (1938-1941 годы) обозначается как «период народных строек, подлинно народное движение под знаменем борьбы за воду, яркое проявление политической зрелости, высокого патриотизма и трудового энтузиазма советского народа, берущее начало от Ленинских субботников»¹¹. Почему-то этот автор, как и многие другие признанные авторитеты, не усмотрел подозрительную корреляцию между проявлениями массового героизма и одновременной волной политических репрессий, захлестнувших огромную страну. Между тем и раньше было общеизвестно, что активное ядро народных строек составили подконвойные «контрреволюционеры, троцкисты и прочие враги народа» из числа творческой и технической элиты многонациональной державы. Вынужденный энтузиазм пришлось проявлять почти даром и миллионам оставшихся на свободе граждан, со дня на день ожидавших ареста. Немудрено, что Большой Ферганский канал был выкопан всего за сорок пять суток, если ежедневно на эти работы сгонялись по сто шестьдесят тысяч рабочих, перелопативших за полтора месяца вручную шестнадцать с половиной миллионов кубометров земли!

Но не только на страхе и крови был замешан прочнейший гидротехнический бетон той поры, уложенный в сооружения трех Ферганских магистралей, Большого Ташкентского и Правобережного Зерафшанского каналов в Узбекистане, Чиилийского в Казахстане, Большого Чуйского в Кыргызстане, Большого Гиссарского в Таджикистане, Таш-Сакинского в Туркменистане, не считая тысяч новостроек меньшего масштаба.

Не последнюю роль в этих массовых движениях сыграли вера в Сталина и неистребимая надежда, что дети и внуки вскоре, наконец то, заживут счастливо, и столь же неистребимое народное терпение. Ведь не зря же местные дехкане терпели тысячи лет, а русские, украинские, молдавские

¹¹ А.Н. Аскоченский. Орошение и обводнение в СССР. М. Изд. «Колос», 1967 г.

переселенцы тряслись на подводах тысячи верст до неведомого Туркестана, значит стоит потерпеть еще немного, а потом...

...А потом началась Великая война и почти в каждый дом пришли голод, горе, а с ними и подлинный патриотизм, без тени раболепства. Уже в 1941 году пять среднеазиатских республик приняли миллионы вынужденных переселенцев и сотни промышленных предприятий, эвакуированных из европейской части СССР. Наряду с этим, ценой невероятных усилий были построены десятки новых заводов и фабрик, нередко начинавших выпускать продукцию, еще не имея крыш над цехами. Стремительное наращивание промышленного потенциала потребовало столь же незамедлительного ввода новых гидроэнергетических мощностей за счет свертывания программ ирригационного строительства. Этим было обусловлено первоочередное возведение крупной Фархадской ГЭС на реке Сырдарья и многочисленных малых и средних гидроэлектростанций вблизи промышленных центров.

Решив таким образом стратегическую задачу тылового обеспечения военных действий, Средняя Азия одновременно накопила и масштабный опыт комплексного использования водных ресурсов, весьма пригодившийся впоследствии. За годы войны регион стал основным поставщиком продовольствия и технических культур, сократив при этом площади орошаемых земель под хлопчатником почти на треть, по сравнению с предвоенным периодом, так как страна больше нуждалась в хлебе. В целом же, в СССР за 1941-1945 годы орошаемые земли впервые сократились на полмиллиона гектаров, резко упали и урожайность и валовые сборы продукции растениеводства. Прежде всего это было вызвано нехваткой рабочей силы, сокращением парка сельхозтехники и полным отсутствием минеральных удобрений. Тем не менее, нельзя характеризовать военный период глубоким кризисом в ирригации, так как испытанным методом народных строек продолжали сооружаться Северный Ташкентский и Большой Гиссарский каналы, Кассансайское водохранилище и ряд других крупных гидротехнических объектов.

Весьма примечательно, что, несмотря на крайнее напряжение государственного бюджета СССР, тем не менее, удалось выкроить на нужды регионального водохозяйственного строительства за четыре года более ста миллионов рублей. Забегая вперед, отметим, что через четверть века счет пошел уже на миллиарды рублей ежегодных ассигнований.

Вскоре после окончания Великой Отечественной войны, в 1946 году был принят «Закон о пятилетнем плане восстановления и развития народного хозяйства в СССР», а затем и ряд специальных постановлений, стимулирующих ускоренную модернизацию ирригационной инфраструктуры. К их числу относится и весьма любопытное постановление Совмина СССР от 1950 года «О переходе на новую систему орошения в целях более полного

использования орошаемых земель и улучшения механизации сельскохозяйственных работ».

Этот документ преследовал две благие цели - повысить отдачу от крайне малочисленного и изношенного парка сельскохозяйственных машин, а также укрупнить поливные участки для более эффективного использования пропашной и уборочной техники. В конечном счете, результаты оказались не слишком успешными. Сконцентрированная в единый кулак, подобно танковым корпусам в годы войны, но при этом потерявшая хозяина сельхозтехника стала приходить в негодность заметно быстрее, чем раньше. Идея же с укрупнением полей привилась сначала лишь на новоорошаемых землях.

Переустройство плантаций, к примеру, Ферганы или Хорезма, сохранявших размеры и конфигурацию на протяжении веков, потребовало вырубки ценнейших тутовых насаждений и огромных трудовых затрат, связанных с переносом трасс дорог, оросительной и коллекторно-дренажной сети. Отсюда и скрытое противодействие, лишнее раз напоминающее, что даже разумная новация, наспех навязанная сверху, как правило, низами воспринимается с трудом. Но, несмотря на это, к началу 1950-х годов, второй за 30 лет восстановительный период в ирригации был завершен, о чем свидетельствует и статистика - валовый сбор важнейшей культуры, хлопка-сырца, более, чем на 60 процентов превысил довоенный уровень. К этому времени восстановленная тяжелая промышленность уже позволяла с каждым годом наращивать уровень механизации как в строительстве, так и в земледелии.

Другим существенным обстоятельством явилось осложнение внешне-политической обстановки, известное как «разгар холодной войны». В этих условиях не только данью престижа, но и жизненной необходимостью для СССР стала проблема полного самообеспечения продовольствием и техническим сырьем для всех отраслей промышленности. Для решения этой стратегической проблемы без применения рыночных стимулов политизированная социалистическая экономика допускала только один путь — экстенсивный, с непрерывным освоением все новых производственных мощностей.

К примеру, освоение таким образом богарных земель казахстанской целины значительно смягчило зерновую проблему, вызванную хроническими неурожаями в европейской части СССР. Не осталось без внимания и орошаемое земледелие, насчитывающее к концу 1965 года уже почти 10 миллионов гектаров, из которых 60 процентов приходилось на долю среднеазиатских республик. Простой перечень возведенных за 15 лет (1951-1965 годы) водозаборных узлов и водохранилищ, магистральных каналов и коллекторов, насосных станций и ГЭС занял бы немало страниц, подтверждая знаменитый лозунг «Верной дорогой идете, товарищи!».

Но и в этом перечне Каракумский канал, само собой, названный именем В.И. Ленина, как и большинство прочих новостроек, стоял бы особняком. Еще бы, известные всему миру Суэцкий канал длиной всего то 161 километр, не говоря уже о Панамском канале, протяженностью вдвое меньше, строились десятилетиями. Этот же, пролегающий по пустыне на 800 километров, одолели всего за пять с небольшим лет. Таких темпов гидростроительства мировая практика еще не знала! Поэтому цитата из пожелтевших газет того времени - «потомки неграмотных мирабов стали законодателями мод на всей планете» сейчас не кажется журналистским преувеличением. Между тем, ненасытная экстенсивная экономика требовала освоения все новых и новых земель...

Мелиоративный бум в преддверии кризиса

«Будем снисходительны к великим деяниям – они так редко бывают преднамеренными»

А.Берте

На заре советской власти в бурлящих недрах революционного сознания зародился нетленный образец поэтического трафарета «Течет вода (...) реки, куда велят большевики». В дальнейшем, на протяжении десятилетий, оставалось только, не мучая себя излишними сомнениями, проставить вместо скобок название очередного покоренного потока.

Впрочем, обычай лихо покорять природу, ставшую ненароком не матерью-кормилицей, а некой враждебной силой, укоренился не только на советской земле. Еще в первой четверти двадцатого века, к примеру, величавый Рейн превратился в сточную канаву Европы, затем настала очередь и Дуная. Лишь десятилетия спустя, благодаря совместным усилиям целого континента, удалось эти проявления «негативного антропогенного воздействия» направить в цивилизованное русло.

В отличие от Европы, хрупкое экологическое равновесие в большинстве водных бассейнов Средней Азии сохранялось примерно до середины 1960-х годов. Столь продолжительная отсрочка экологического кризиса объясняется не только разницей в количестве промышленных предприятий на берегах Рейна и Амударьи, но и местными народными традициями почтительного отношения к воде, исходя из горьких уроков прошлого. Иначе и быть не могло, ведь столько раз в истории края необузданная речная стихия сметала с лица земли города и поселки или неожиданно меняла русло, превращая в пустыню цветущие оазисы. Эта недобрая память отчетливо отразилась в топонимике - Джейхун (бешеная), Шайдан-Сай (чертова река) – так зачастую нарекали некогда обожествленные водные источники после проявления их дьявольской мощи.

Наряду с этим, на Востоке испокон веков признавалось святотатством осквернение арыка или ручья – за это можно было поплатиться не только репутацией, но и жизнью. Как-то незаметно в эпоху великих свершений эти замечательные традиции стали восприниматься чем-то вроде суеверных пережитков.

Сейчас остается только гадать, почему в стране с колоссальным научным потенциалом не нашлось ни одной авторитетной научной школы или бунтаря-одиночки, указавших общественности на очевидную истину – среднеазиатская водная экосистема- это не бездонная бочка и нельзя из нее черпать бесконечно и безнаказанно. Коли так, экологический коллапс был уже вопросом времени и ныне его последствия характеризуются весьма узким диапазоном тревожных оценок – от напряженной до катастрофической. Но и теперь нет согласия относительно извечного вопроса – кто виноват?

Было бы слишком упрощенно искать виновника какого-либо «козла отпущения», выискивая подходящие цитаты из постановлений партии и правительства сорокалетней давности. В связи с этим напрашивается следующая историческая параллель. Если справедливо утверждение историков о том, что толчком для развала Римской империи послужили не только набегы внешних завоевателей, но и порочная земельная реформа, то и одной из причин распада СССР, точно так же, могла явиться изжившая себя практика корпоративного управления землей, фактически оставившая ее без рачительного хозяина.

Однако, к середине 1960-х годов, новая, мелиоративная лихорадка захлестнула всю страну от Дальнего Востока до Карпат, но одним из основных плацдармов для наступления, естественно, стала Средняя Азия.

Даже такие гигантские по масштабам объекты, как Аму-Бухарский и Каршинский магистральные каналы, Тахиаташский, Тюя-Муюнский или Токтогульский гидроузлы, уже воспринимались не проектами века, а лишь строками в длинном титульном списке новостроек. Всего за три пятилетки (1966-80 годы) прирост орошаемых земель в регионе составил более двух миллионов гектаров, итоговые же показатели по пяти среднеазиатским республикам накануне распада СССР (1990 год) выглядят еще более впечатляюще: орошаемые площади увеличились в 1.7 раза, а продукция сельского хозяйства - в три раза.

В официальных изданиях Центрального Статистического Управления СССР можно изыскать любые свидетельства о пополнении общей продовольственной корзины державы казахстанским хлебом и рисом, кыргызстанским сахаром или узбекским хлопком после Майского Пленума, нет только данных о невосполнимом ущербе, нанесенном природе. Теперь, когда стихли отголоски победных реляций тех лет, настала пора трезво оценить и потери.

По обобщенным сведениям гидрологических ежегодников, на протяжении многих лет водозабор по стволам рек Амударья и Сырдарья составлял в среднем свыше 50 кубических километров в год, и это обстоятельство обеспечивало поддержание экологического баланса не только в зоне Приаралья, но и на огромной прилегающей к морю территории. Если перефразировать популярное в «эпоху застоя» изречение, то «время тогда было мерзопакостное, но рыба в Арале была». Однако, с 1960 по 1990 годы, суммарный водозабор в бассейне Аральского моря увеличился с 60.6 до 116.2 кубических километров в год, то есть в 1.8 раза, впервые сравнявшись со среднемноголетним значением запасов поверхностных водных ресурсов, формирующихся в пределах всего бассейна¹². Таким образом, смертный приговор уникальному природному образованию, вынесенный еще в мае 1966 года, был приведен в исполнение. Исчезло из Арала большинство рыбы, не стало и самого Арала - сократившись в объеме в несколько раз, он распался на самостоятельные водоемы, участь которых тоже остается под вопросом.

¹² Арал: История исчезающего моря. Изд. МФСА. Душанбе, 2003 г.

Это лишь наиболее наглядное проявление идеологии экстенсивного природопользования. Подобно персидскому сатрапу Дарию 1, апологеты идеи покорения природы, вновь потребовали «земли и воды», а заполучив, опять не смогли толково распорядиться этими сокровищами. Не гидростроители тому виной – они-то исполнили свою роль блестяще и двинулись покорять новые рубежи. Но от тех, кто пришел им на смену и занялся хозяйственным освоением новых площадей, требовалось, прежде всего, безусловное обеспечение валовых показателей, то есть заполнение закровов плановыми центнерами урожая. От этого пресловутого «вала» зависело карьерное благополучие всей исполнительной вертикали, от колхозного поливальщика до первого секретаря обкома КПСС. Если же в погоне за рекордными урожаями где-то превращался в болото или насквозь просоленный такыр десяток-другой гектаров пашни, то всегда можно было разоблачить и обезвредить первого попавшегося под горячую руку «стрелочника» - какого-нибудь нерадивого начальника гидроучастка.

Финал этой систематической деструктивной практики достаточно красноречиво может характеризоваться выдержкой из доклада «Окружающая среда, вода и безопасность в Центральной Азии»¹³, подготовленного в 2002 году группой экспертов при поддержке Регионального экологического центра и Европейской экономической комиссии (ЕЭК ООН): «В результате хозяйственной деятельности, не учитывающей естественные пределы экосистем, более половины территории Центральной Азии подвержено процессам опустынивания. Доля засоленных орошаемых площадей достигла 50 % в Узбекистане и 37% в Туркменистане. В связи с ветровой, водной эрозией и вторичным засолением площади сельскохозяйственных угодий в Центральной Азии сократились на 16.4 миллионов гектаров. Площадь опустыненных и деградированных земель в Казахстане составляет 179.9 миллионов гектаров или 66% ее территории, а в Туркменистане и Узбекистане – до 80%».

Отсюда напрашивается удручающий вывод: «исторический замысел» 1966 года, не подкрепленный здоровыми экологическими выкладками и экономическими стимулами бережливого использования вновь освоенных земельных и водных ресурсов, обернулся стратегической ошибкой. Коли из регионального сельскохозяйственного оборота к началу XXI века было выведено столько площадей, а заодно загублено и множество староорошаемых земель, значит миллиарды рублей и четверть века напряженного труда целого поколения водников и аграрников были затрачены, мягко говоря, не слишком эффективно.

Планировалось же затратить гораздо больше, так как «Основные направления экономического и социального развития СССР на 1981-1990 гг.» недвусмысленно предусматривали «...продолжить научные исследования и проектные проработки по переброске части вод сибирских рек в Среднюю Азию и Казахстан».

¹³ Окружающая среда, вода и безопасность в Центральной Азии. Доклад ЕЭК ООН и РЭЦ, Алматы, 2002 г.

Однако общественное противодействие, ставшее возможным только в «эпоху гласности и перестройки», то есть в конце 80-х годов, а затем и глубокий экономический кризис накануне распада СССР не позволили вплотную приступить к реализации этого гигантского проекта, ныне оцениваемого, как минимум, в 20 миллиардов долларов США. Иначе на карте Центральной Азии, наряду с озером Сарыкамыш, вместимостью 100 кубокилометров воды, или Айдар-Арнасайской впадиной (20 кубокилометров), появились бы и другие мертвые водоемы, заполненные рассолом коллекторно-дренажных и сбросных вод.

Экологические аспекты региональных водных отношений требуют, пожалуй, более пристального внимания, и, подводя итоги историческому отрезку до распада СССР, хотелось бы упомянуть еще об одном последствии мелиоративного бума, также вызывающем ныне неоднозначную реакцию.

В статистическом сборнике, озаглавленном «Пятнадцать лет курсов Майского (1966 года) Пленума ЦК КПСС», приводятся любопытные сведения - за пятнадцать лет в Узбекистане было освоено 820 тысяч гектаров, в Казахстане около 700 тысяч гектаров орошаемых земель, в то время, как в Кыргызстане и Таджикистане, соответственно, по 80 и 120 тысяч гектаров. Подобная территориальная неравномерность освоения земель отмечается и вплоть до 1992 года. Это, вроде бы, позволяет утверждать о некоей дискриминации интересов одних среднеазиатских республик в угоду другим, пользующимся особой симпатией центральных властей.

Однако, вытекающую из опубликованной статистики, диспропорцию аграрного развития республик Средней Азии, скорее всего, можно уложить в рамки чисто прагматических соображений.

В пользу этого вывода свидетельствует, что система централизованного планирования в СССР изначально базировалась на следующем механизме: плоды трудов всего населения страны должны были собираться в единый государственный фонд, а затем распределяться по принципу: «всем сестрам по серьгам», то есть более или менее равномерно. Но так как себестоимость освоения одного гектара, скажем, в Каршинской степи обходилось значительно дешевле, чем в предгорных зонах Вахша или Нарына, то и основной поток инвестиций направлялся на территории, сулящие скорейшую практическую отдачу, без учета весьма условных в то время республиканских границ. Поэтому можно с гораздо большей уверенностью утверждать о проявлениях дискриминации на внутрирегиональном уровне. Например, если в Сурхандарьинской области Узбекистана, характеризующейся исключительно жарким климатом, можно было легко получать по два-три урожая в год, то расположенная гораздо севернее в пределах границ Узбекистана Каракалпакия уже относится к зоне рискованного земледелия. Исходя из этого последовали и сугубо прагматические решения. Вблизи Термеза строятся насосные станции «Искра» и «Аму-Занг», выкачивающие ежесекундно из Амударьи по сотне

кубометров воды, в то время как в окрестностях Нукуса в меженный период и курица способна вброд перейти обмелевший Джейхун.

Если уж игра пошла по крупному, со ставкой два-три урожая в год, то всякие побочные последствия, вроде тех, что жители Приаралья стали потреблять вместо питьевой воды коктейль с вкусовыми добавками из половины зловердных элементов таблицы Менделеева, республиканскими властями не слишком принимались во внимание.

Справедливости ради стоит упомянуть и о том, что обделенные в аграрном отношении республики, относящиеся к зоне формирования поверхностного водного стока, получили взамен достаточно мощную энергетическую и промышленную базу, а вместе с ней и эффективные рычаги управления водными ресурсами во всем регионе. Тем не менее, откровенно признаем, что крах теории «общего котла» и его последствия и поныне являются основным источником неурегулированных противоречий в водных отношениях бывших союзных республик Центральной Азии.

Но раз не стало Союза, то и апеллировать больше не к кому, значит пришла пора адаптироваться к принципиально новым условиям. Но это уже тема следующего раздела.

Парад суверенитетов

«Чтоб тебе жить в эпоху перемен!»

Древняя китайская поговорка

В начале 1992 года пяти новым независимым странам на карте Центральной Азии было не до гаданий – предстояло «пост-фактум» незамедлительно оформлять суверенитет, создавать и запускать в действие всю атрибутику государственной власти и, хотя бы в первом приближении, формировать основы национальной политики, всяк по своему разумению. Как вскоре выяснилось, на этом поприсе от былого единомыслия не осталось и следа.

Некоторые страны избрали путь демократического плюрализма и либеральной экономики, хотя заранее было известно, что это направление чревато политическими потрясениями в переходный период, например, связанными с социальными последствиями «шоковой терапии». Но слишком уж заманчива была перспектива быстрого приобщения к кругу высокоразвитых государств, превыше всего ставящих либерально-демократические ценности. Другие же предпочли политику «твердой руки», то есть сильной централизованной власти, с риском навлечь на себя упреки в авторитаризме, но при этом намереваясь любыми способами уберечь общество от потрясений. Наиболее же трудную участь судьба уготовила Таджикистану - единственной стране в Центральной Азии, где хрупкого согласия удалось достичь лишь ценой гражданской войны.

Наряду с политическими пертурбациями, все пять стран региона столкнулись с последствиями невиданного экономического коллапса. Давно прозванный в народе «деревянным», советский рубль мгновенно обесценился до уровня туалетной бумаги и вскоре был заменен на национальные банкноты, на первых порах не подкрепленные золотовалютными резервами, внешними займами и прочими активами. Естественно, сопутствующие кризису, повсеместные проявления инфляции очень скоро заставили утихнуть романтические представления о скорейшей конвертации национальных валют.

В довершение ко всему, наиболее тяжелые экономические последствия были связаны с крахом все той же системы «общего котла». Как следствие, продукция сотен промышленных предприятий, многие из которых ранее обслуживали нужды военно-промышленного комплекса, оказалась невостребованной, разорвались устойчивые договорные связи и системы взаимных поставок оборудования, сырья и материалов. Оставшаяся при этом не у дел и без средств к существованию техническая элита из числа русскоговорящего населения потянулась из Центральной Азии на историческую родину, существенно ослабив кадровый потенциал края.

Столь же катастрофически утрата экономической системы, основанной на кооперации производств и территориального разделения труда, отразилась и

на агропромышленных комплексах. Раньше общесоюзные конвейеры взаимного обмена зерна на мясо и овощей на хлопок действовали почти безотказно. Теперь же во всей полноте обозначились проблемы и самостоятельного накопления национальных продовольственных корзин и поиска внешних рынков сбыта для продовольственных и технических сельхозкультур. Неожиданно выяснилось, что впервые за сотню лет основному потребителю - России - оплата подобных поставок не по карману, а для азиатских и европейских рынков большая часть предложений не представляет интереса – слишком уж велика там конкуренция и без нашего участия. В этих условиях прорваться на внешние рынки и одновременно обеспечить внутреннюю продовольственную безопасность можно было только при гибком реагировании сельхозпроизводителей на изменившуюся конъюнктуру спроса-предложения.

Для этого стала очевидной необходимость радикального реформирования архаичной структуры общинного земледелия, требующая активизации предпринимательской деятельности самих производителей и, конечно же, огромных инвестиций.

Так как сельскохозяйственная отрасль традиционно относится в регионе к числу наиболее приоритетных, для ее поддержания на плаву из скудных государственных бюджетов, начиная с 1992 года, выкраивались средства на пределе возможного. Но сами возможности были крайне ограничены, ибо накопление бюджетов за счет резкого увеличения ставок налогообложения грозило социальным взрывом. Делать же решающую ставку на независимый сектор экономики, только зарождавшийся, также было неразумно и оставалось прибегнуть к систематическим внешним заимствованиям, особенно странам с ограниченными возможностями для экспорта углеводородного сырья и других природных ресурсов. Если просуммировать все кредиты, поступившие в регион в течение десятилетия, то в итоге получится внушительная цифра, исчисляемая миллиардами долларов.

Безработица и нищета, в свою очередь, явились катализаторами цепной реакции все новых и новых социальных проблем, связанных с упадком здравоохранения и народного образования, неупорядоченной миграцией населения из села в город и из города за рубеж. Коли деградация коснулась и системы обеспечения правопорядка, бурно расцвели криминалитет и давно забытые проявления религиозного экстремизма.

В совокупности все это грозило превратить некогда благополучный край с высокообразованными жителями в очаг распространения терроризма и наркомании по всему миру. Разумеется, все эти тенденции, как иллюстрация к древнему китайскому проклятию, помещенному в эпиграфе раздела, достаточно хорошо известны. Наверное, можно было бы избежать их очередной констатации, но периодически и в прессе и в высказываниях тех или иных политиков или зарубежных экспертов высказываются мнения, что существующие ныне в регионе водные проблемы, во многом, носят субъективный характер. Можно было бы не принимать во внимание стандартную риторику

на эту тему оппозиционных сил или журналистские «перехлесты». Однако заявления подобного рода от лица авторитетных аналитиков, способных повлиять на общее отношение мирового сообщества к нашему региону, весьма настораживают. Для примера приведем цитату из опубликованного в США осенью 2002 года обзора известного юриста-международника, к слову, хорошо знающего ситуацию в регионе, Эрика Сиверса¹⁴:

«...Центральноазиатские страны вступили в международные конвенции только ради факта вступления в такого рода конвенции и избегают договоров, которые приведут к реформам в государственной политике или которые упоминают о воде. В свою очередь, международные доноры тратят свои доллары на проведение семинаров и производят отчеты в столичных городах, в то время как остальная часть испытывает голод, распри и наступление пустынь. Таким образом, государственные декларации о стремлении к реформам являются лишь упражнениями в риторике и двойной речи (одним говорить одно, а другим - другое), которую превосходят по наглости затемнения смысла только сияющие отчеты всевозможных агентств по развитию, опубликованные на английском языке и претендующие на успех среди аудиторий Вашингтона, Брюсселя и Нью-Йорка».

Нетрудно заметить, что мнение свидетельствует о преобладании субъективного фактора, подспудные причины которого кроются в недостаточном внимании национальных ветвей власти к водным проблемам, в лучшем случае, в излишней политизации этих проблем или некомпетентности высших должностных чинов.

Все же с подобными мнениями можно согласиться лишь отчасти. Действительно, необходимость иметь сбалансированную водную политику в виде недвусмысленных национальных стратегий или долгосрочных программ страны региона осознали только в последнее время. Поэтому, при внимательном прочтении ранних редакций национальных водных законодательств, нетрудно убедиться, что они отражали не весь объективный спектр водных отношений, а скорее ведомственные интересы авторских коллективов. При отсутствии же официально утвержденной доктрины, рассчитанной на одобрение широкой современной общественности и хотя бы следующего поколения водопользователей, становятся легко объяснимыми тактические промахи, нерешительность в проведении давно назревших реформ, либо, напротив, скоропалительные решения. Пожалуй, при этом не следует забывать и о том, что нынешняя психология круга лиц в регионе, причастного к принятию ответственных решений, сформировалась в советское время, когда одна из главных заповедей бюрократии гласила - «Всякая инициатива наказуема!».

Тем не менее, было бы слишком упрощенным подходом относить львиную долю нынешних водных проблем за счет неполноценных политических

¹⁴ E.W.Sievers. Water, Conflict, and Regional Security in Central Asia. Environment Law Journal, 2002, Vol.10, #3.

и сугубо технических решений. Напротив, можно утверждать о вполне объективных исторических причинах их происхождения, усугубленных последствиями экономического кризиса и «сменой вех» во всех проявлениях общественного бытия.

Несомненно, что одна из главных объективных первопричин – это треснувший по всем швам «общий котел», в который каждая республика и каждый работоспособный гражданин СССР раньше вкладывал свою долю и из которого кормился, хотя и скудно, но без особой тревоги за будущее. Теперь же остатки этого котла пришлось делить между наследниками и доли каждого оказались далеко не равноценными. Скрепя сердце, пришлось согласиться с принципом дележа земли, имущества и полезных ископаемых в соответствии с территориальной принадлежностью. Вода же не признает пограничных кордонов и ее размежевание неизбежно должно было привести к разногласиям.

Еще один исторический «корень зла» - это доставшаяся в наследство система межреспубликанских водных отношений, ранее близкая к оптимальной в условиях единого государства. Напомним, что она базировалась на «Комплексных схемах использования водных ресурсов» в пределах отнюдь не административных границ, но водоразделов водных бассейнов, а также на лимитах вододелиения между республиками и балансе договорных обязательств между ними и союзным центром. В этой системе последнее обстоятельство играло исключительно важную роль в предотвращении напряженности между субъектами водных отношений. Например, если на территории той или иной республики намечалось строительство промышленного или водохозяйственного комплекса общесоюзного значения, то все издержки этой республики, связанные с отводом земель, дополнительными эксплуатационными расходами, переселением жителей и т.п., определенным образом компенсировались из все того же «котла». Но поскольку гарант выполнения всех прежних обязательств внезапно ушел с исторической сцены по-английски, не прощаясь и не успев рассчитаться по долгам, осталась масса взаимных неурегулированных претензий.

В дополнение к этому, богатое водохозяйственное наследство неожиданно обернулось для некоторых стран региона лишней обузой. Это связано с тем, что крупные гидроузлы, такие как Токтогульское, Андижанское, Кайракумское, Орто-Токойское и другие водохранилища, изначально проектировались как сооружения межреспубликанского значения. По-прежнему выполняя свои функции в интересах нескольких государств, тем не менее, эти гидроузлы, начиная с 1992 года, стали содержаться только за счет средств стран-владельцев. Будь у заинтересованных стран казна побогаче, эту очевидную несправедливость можно было бы устроить гораздо раньше. Но дробление общесоюзной «копилки» на полтора десятка неравноценных самостоятельных бюджетов резко сузило поле для финансового маневрирования. Последовавший вслед за этим экономический кризис еще более перекрыл инвестиционные потоки в водопотребляющие секторы.

По данным исследования Всемирного Банка «Ирригация в Центральной Азии. Социальные, экономические и экологические аспекты»¹⁵, затраты на эксплуатацию и техническое обслуживание оросительных и дренажных систем в Казахстане сократилось в течение 1990-х годов в 21 раз(!), а в Кыргызстане из государственного бюджета покрывалось не более трети от минимальных затрат на содержание и технологическое обследование этих систем.

В то же время, выделяя экономический фактор в качестве одной из главных причин современных водных проблем, не следовало бы заикливаться только на тривиальной нехватке инвестиций. Чрезвычайно болезненно на этих проблемах сказалось и реформирование структуры экономики в связи со сменой приоритетов от «социалистического планирования» к рыночным механизмам хозяйственной деятельности. Будем откровенны - внимая декларациям о приверженности идеям свободного рынка, многие из нас надеялись, что уже очень скоро это чудодейственное средство позволит странам региона составить достойную конкуренцию в экономическом отношении если не европейцам, то, по крайней мере, стремительно разбогатевшим восточноазиатским «тиграм». Однако на пути к этой заветной цели необходимо было преодолеть ряд промежуточных барьеров. В частности - организовать радикальный передел «общенародной» собственности, накопить будущим бизнесменам первоначальный капитал, создать и отладить государственную систему демократического управления с предельным ограничением коррупции и вмешательства в предпринимательскую деятельность, наконец, обеспечить очевидную выгоду инвестиционных вложений не в теневую экономику, а в деловые проекты, выгодные для страны.

Если сравнить этот стандартный маршрут приобщения к мировым либеральным ценностям с повседневной действительностью, то нетрудно убедиться – пятерка стран Центральной Азии находится на разных этапах дистанции. Характерным примером может являться различие взглядов на платное водопользование - индикатор принадлежности к рыночным преобразованиям. Казахстан, Кыргызстан и Таджикистан законодательно ввели этот режим во внутренний обиход еще в первые годы независимости, но до сих пор не смогли отрегулировать уровень тарифов платного водопользования до приемлемых показателей рентабельности содержания систем ирригации и коммунально-бытового водоснабжения. Подобное решение в принципиальном плане в Узбекистане было принято только в 2003 году, Туркменистан же продолжает твердо придерживаться иного мнения, основанного на советских традициях бесплатного водопользования в своеобразной интерпретации.

¹⁵ Отчет Всемирного Банка «Ирригация в Центральной Азии. Социальные, экономические и экологические аспекты», 2003 г.

Очевидная несинхронность реформ и различия в идеологии их осуществления государствами Центральной Азии, судя по всему, не вполне укладываются в стереотипные схемы, заготовленные для оздоровления «переходных экономик развивающихся стран» сообществом зарубежных экспертов. Эти несовпадения и вытекающие из них межгосударственные противоречия вряд ли вызваны злыми умыслами неких враждебных сил или только импульсивной реакцией наследников сверхдержавы, обидно причисленных к категории недостаточно развитых. Версию о полной некомпетентности, пожалуй, тоже можно отбросить, если не лишено основания мнение Э. Сиверса, высказанное уже в упомянутой публикации: «Многие местные профессионалы давно поняли, что во многих основных человеческих качествах западные эксперты могут оказаться слабее, чем советские коллеги, особенно в технических сферах».

Используя, таким образом, метод исключения, можно придти к выводу: третьей первопричиной современных водных проблем Центральной Азии, наряду с исторической и экономической, является кризис общественного сознания, еще более сокрушительный, чем экономические потрясения.

Основываясь на этих базовых предпосылках, попытаемся далее проанализировать сами проблемы, кажущиеся наиболее значительными.

Первоисточник противоречий – право собственности на воду

«Собственность – вот дух законов»

Ш.Монтескье

С формальной точки зрения, современные конституционные нормы всех стран Центральной Азии не дают повода для разногласий на эту тему, так как декларируют национальный суверенитет над всеми природными ресурсами, а значит и над водой в пределах территориальных границ. Отметим для начала, что эта трактовка весьма отличается от религиозной доктрины средневековья, гласящей, что вода является даром Аллаха и никто, кроме Всевышнего, не может ею владеть, она не совпадает и с весьма расплывчатой «Доктриной общности интересов» столетней давности.

Однако в самой категоричной формулировке конституционных норм кроится определенный парадокс - каким образом то или иное государство может осуществлять абсолютное право собственности на воду, если у него нет достаточного количества канистр, цистерн и прочей тары для предотвращения утечки воды за пределы национальной юрисдикции? Поэтому, принимая во внимание это обстоятельство, полезнее перевести вопрос в иную плоскость – как государство использует свои права: исключительно в национальных интересах либо с учетом разумных потребностей своих соседей.

К формулировке однозначного правового решения по этому каверзному вопросу мировое сообщество шаг за шагом продвигалось в течение двадцати пяти веков. К примеру, в «Истории дипломатии»¹⁶ можно найти ссылку на одно из положений присяги Дельфийско-Фермопильской Амфикионии (союза 12 античных греческих племен), относящейся примерно к VI веку до новой эры, уже запрещающей «самовольно отводить воды ни во время войны, ни во время мира». Исторические памятники античности и средневековья содержат и другие примеры подобного рода, однако нормы современного международного права скорее базируются на прецедентах более позднего периода¹⁷.

Так, в 1824 году был заключен договор между Францией и Швейцарией о совместном использовании реки Рона, где содержится следующая формулировка: «...свободное использование водных ресурсов реки для работы мельниц и прочих сооружений, а также в целях орошения не должно подлежать ограничениям. Это правило распространяется на обе стороны, водозабор не должен превышать половины объема стока, поступающего в нижерасположенное государство».

¹⁶ История дипломатии. Т-1. М., 1959 г.

¹⁷ Орошение и осушение в странах мира. М., изд. «Колос», 1947 г.

Слишком упрощенное толкование сути этой нормы отмечается и поныне, коли некоторые политики усматривают в ней удобный повод поделить воды трансграничных рек строго поровну между участниками соглашения. Впоследствии в копилку мирового опыта добавились и договоры между Бельгией и Люксембургом (1843 год), Испанией и Португалией (1866 год) и десятки других, основанные на идее компромисса интересов договаривающихся сторон. Впрочем, хронология становления водного права зафиксировала и примеры иного рода, в корне противоречащие духу паритетного сотрудничества.

К примеру, в начале XX века министр юстиции США Хармон, в качестве акции давления на Мексику в преддверии заключения конвенции об использовании реки Рио-Гранде, выдвинул известную доктрину «абсолютного суверенитета». Суть ее заключается в присвоении более могущественным государством права осуществлять любые манипуляции с водой на своей территории, без учета последствий для сопредельной стороны.

Хотя цель этой доктрины не получила воплощения в тексте совместной конвенции, заключенной в 1906 году, тем более в последующих договорах между США и Мексикой от 1933 и 1944 годов, но сама идея отнюдь не осталась без внимания потомков.

Наглядный тому пример – конфликт между Турцией, с одной стороны, и Сирией и Ираком - с другой, в связи с первоначальным заполнением водохранилища Ататюрк. Напомним, что в результате этой сугубо технологической операции в пределах турецкой территории в конце 1980-х годов сельское хозяйство, энергетика и гражданское водоснабжение нижележащих сторон в бассейнах временно обезвоженных рек Тигр и Евфрат понесли немалый ущерб. Аккумулирующая емкость гидроузла Ататюрк уже давно заполнена водой, а ученые-правоведы не прекращают дискуссию о закономерности и правовых последствиях этой односторонней акции. Немудрено, так как были подвергнуты сомнению давно устоявшиеся понятия «исторически закрепленных прав» или «общедоступности водных ресурсов трансграничных водотоков».

Можно предположить, что нынешним потомкам первопоселенцев Месопотамии, ненароком оставшимся без воды впервые со времен Шумеров, вряд ли доступны эти теоретические пассажи. Но подобный прецедент может повториться и в любом другом уголке планеты, включая и Центральную Азию.

Персидский царь Дарий I, как известно, начал войну с греками с предъявления заведомо невыполнимого ультиматума-требования «всей земли и воды». Всемирная история сохранила для нас и импульсивную реакцию древних спартанцев на это притязание - они попросту бросили Чрезвычайных и Полномочных Послов Персии в колодезь, насмешливо предложив им самим забрать всю воду для своего повелителя.

Памятуя об этом, к середине XX века мировое сообщество вплотную приступило к совместной выработке надежного правового заслона политическим конфликтам. Принятый в 1945 году Устав Организации Объединенных Наций перевел принцип «сотрудничества на основе суверенного равенства» из разряда благих пожеланий в прямую обязанность государств-членов ООН. Более того, уклонение от этих обязанностей стало сопряжено с риском навлечь на виновников не только экономические, но и превентивные военные санкции.

В развитие указанного принципа «Хельсинские правила использования вод международного значения», относящиеся к категории документов так называемого «мягкого права», то есть имеющие рекомендательный характер, содержат следующее базовое положение: «Каждое государство имеет право на справедливую и разумную долю полезного использования вод международного значения в пределах своей территории» при этом «какому-либо государству не может быть отказано в разумном использовании вод из-за того, чтобы сохранить эту возможность в будущем за другим государством».

Эти «Правила» впоследствии были переработаны в «Конвенцию ООН по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер» (Хельсинки, 1992 год), где впервые были согласованы на многосторонней основе обязательства каждого государства осуществлять эксплуатацию водных ресурсов с учетом необходимости предотвращения негативных трансграничных последствий. Важным дополнением к этой Конвенции является «Протокол по проблемам воды и здоровья» (Лондон, 1999 год), нормирующий ряд принципиальных положений. Одно из них, в частности, предусматривает: «суверенное право государств разрабатывать свои собственные ресурсы, согласно политике в области окружающей среды и развития и ответственности государств за обеспечение того, чтобы деятельность в рамках их юрисдикции или контроля не наносила ущерба окружающей среде других государств или районов, за пределами действия национальной юрисдикции».

Если «Хельсинская Конвенция ООН», в основном, акцентирует внимание на правовых вопросах водоохранной деятельности, то последующая «Конвенция ООН о праве несудоходных видов использования международных водотоков» (Нью-Йорк, 1997 год), казалось бы, не оставляет больше места для кривотолков по всему сектору межгосударственных водных отношений. В ней в качестве краеугольного камня заложен принцип «справедливого и разумного использования водных ресурсов международных водотоков» в сочетании с обязательствами государств сотрудничать и не наносить значительного ущерба друг другу.

Не ограничиваясь общими декларациями, нормы этой Конвенции предусматривают и конкретные процедуры, исключая возможность возникновения конфликтов из-за чьих-либо односторонних действий.

К ним, прежде всего, относятся обязательства по обмену информацией, урегулированию спорных вопросов путем консультаций и переговоров, в крайнем случае, с использованием стандартных арбитражных процедур.

Насколько трудно было достичь единства мнений по этим лаконичным формулировкам можно судить, хотя бы, по следующему примеру. Всего лишь определение весомости ущерба, наносимого одним государством другому (ощутимый, существенный, значительный либо просто ущерб, без всякой излишней окраски), потребовало согласования в течение продолжительного срока, так как за каждой из перечисленных трактовок скрывались конкретные интересы различных групп стран.

В конечном счете, современное международное водное право ставляет акценты по этой теме на основе устойчивого баланса суверенных прав каждого государства использовать водные ресурсы в национальных интересах и их безусловной ответственности за сопутствующие действия, ущемляющие интересы сопредельных стран. Таким образом, преодолев этап разброда и шатаний, человечество вновь вернулось к житейской мудрости праотцов: «Стремись сам жить лучше и не мешай другим».

Если же сопоставить эти обязательства с повседневной действительностью, то придется столкнуться с очевидным противоречием. Конституционные и законодательные акты стран Центральной Азии недвусмысленно декларируют приверженность нормам международного права, а зачастую и приоритет международных конвенций и договоров, по отношению к внутреннему законодательству. В то же время, непрерывная череда односторонних действий в водохозяйственной сфере за последнее десятилетие, даже обусловленных объективными обстоятельствами, вряд ли может свидетельствовать о полной и безоговорочной принадлежности региона к международному правовому полю.

К числу этих действий можно отнести и регулярные нарушения согласованных условий межреспубликанского вододеления, и нежелание Кыргызстана соблюдать традиционно ирригационный режим сработок водохранилищ Нижне-Нарынского каскада ГЭС, и встречные срывы его оппонентами, опять-таки, согласованных условий поставок энергоносителей.

Пожалуй, самым показательным примером является амбициозный проект Туркменистана, связанный с созданием «озера Золотого века»¹⁸, завершение которого несомненно изменит водный баланс на обширной территории, к явному неудовольствию не только Узбекистана и Казахстана. На этом фоне намерения Таджикистана и Кыргызстана, в пока недостаточно определенной перспективе, увеличить объемы национального водопотребления, либо проекты Узбекистана, предусматривающие стро-

¹⁸ К.М. Вельмурадов. Международный фонд спасения Арала и его структура, как историческая необходимость. В сб. «МФСА: путь к региональному сотрудничеству». Душанбе, 2003 г.

ительство новых крупных водохранилищ в Ферганской долине, выглядят не столь впечатляюще. Но все они способны еще более расшатать неустойчивую систему водных отношений в регионе.

Десятилетние попытки вернуть эти хаотические процессы в согласованное русло с помощью политических деклараций на высшем уровне или рамочных соглашений, следует откровенно признать, не увенчались крупными успехами. Отсюда напрашивается необходимость выработки новых договоренностей, включающих как перечень конкретных обязательств участников, так и детально проработанные процедуры их реализации.

Кстати сказать, еще в 1994 году пять лидеров стран региона согласовали в г. Нукусе (Узбекистан) совместное решение «подготовить общую стратегию водораспределения, рационального водопользования и защиты водных ресурсов, а также подготовить на ее основе проекты межгосударственных правовых и нормативных актов, регулирующих вопросы совместного использования и защиты вод от загрязнения с учетом социально-экономического развития региона»

Коли это намерение не удалось реализовать даже наполовину и поныне, значит суть проблемы заключается не только в том, кто является номинальным владельцем водных ресурсов, но и в том, кто ими фактически управляет сейчас и должен управлять в будущем на национальном и региональных уровнях. Это соображение автоматически привлекает внимание к следующей проблеме – институциональной.

Развитие национальных систем управления водой

«Государственное хозяйство – это когда все хотят есть, но никто не желает мыть посуду»

В. Финч

В период становления советской власти сама постановка вопроса – кто должен управлять водными ресурсами, могла бы вызвать искреннее недоумение. Если уж «народ и партия едины», то и распоряжаться «де-факто» этой частью общественной собственности как и прочими, мог только партийный аппарат, вне зависимости от того, в каких именно коридорах власти располагались соответствующие партийные ячейки. Как известно, наиболее важные решения по водной, как и всякой прочей проблематике вначале рассматривались на партийных пленумах, а уже затем оформлялись в виде правительственных постановлений и министерских приказов. Но так как всякие идеологические решения воплощались в жизнь стараниями бюрократических структур, то по мере возрастания роли водного фактора в социально-экономическом развитии, постепенно развивалась и усложнялась и структура управления водой.

Природные водные ресурсы по формальным признакам были поделены на поверхностные и подземные. Соответственно, функции контроля за их состоянием были поделены между двумя ведомствами - Управлением гидрометеорологической службы и Министерством геологии. Большая же часть функций, связанных с регулированием практической водохозяйственной деятельности, к началу 1960-х годов отошла к Министерству мелиорации и водного хозяйства (Минводхозу) СССР. Неумолимо подчиняясь законам Паркинсона, число только общесоюзных министерств и госкомитетов к моменту распада СССР превысило шесть десятков и многие из ведомственных уставов предусматривали определенные полномочия по части водных отношений. Подобное дублирование функций привело к появлению межведомственных противоречий, снижающих эффективность и оперативность управления. К примеру, в конце 1980-х годов даже могущественный Минводхоз не имел права самостоятельно утвердить ведомственный норматив, не получив предварительного одобрения со стороны Госстроя и Госстандарта, Мингео, Минздрава, Минсельхоза и еще Бог весь кого...Попутно отметим, что большинство водоохранных функций в ту пору еще сохранилось за Минводхозом, но уже назревала идея наделить ими специализированное водоохранное ведомство.

Очевидно, что тяжеловесная институциональная структура, доставшаяся в наследство республикам Центральной Азии, требовала скорейшего реформирования. Срочность проведения реформ была обусловлена, прежде всего, экономическими соображениями - содержать прежнюю когорту чиновников за счет скудных национальных бюджетов стало непо-

зволительной роскошью. К тому же, международные кредиторы одним из главных условий для выделения кредитов и грантов выдвигали сокращение расходов по содержанию органов государственного управления. Поэтому вполне естественно, что первоочередные шаги повсеместно предусматривали не структурные преобразования, а простое сокращение численности сотрудников.

В «Диагностическом докладе для подготовки региональной стратегии рационального и эффективного использования энергетических и водных ресурсов» (Программа ООН СПЕКА, 2002 год) отмечается, что реформирование национальных систем управления водными ресурсами проходит достаточно болезненно во всех странах региона.

На наш взгляд, это связано, прежде всего, с нелегким выбором из многочисленных институциональных схем, каждая из которых содержит положительные и отрицательные черты. Например, если исходить из принципа управления, основанного на балансе «сдержек и противовесов», гарантировавшего до поры до времени спокойную жизнь высшему советскому руководству, то проще всего по-прежнему рассредоточить функции и полномочия, связанные с водными отношениями, между различными министерствами и ведомствами. Но тогда придется смириться и с сохранившимися межведомственными противоречиями и с недостаточно эффективной реализацией национальной водной политики, обусловленной борьбой соперничающих сторон за право обладания вождеделенным административным ресурсом.

Принципиально иной подход связан с сосредоточением всех функций и полномочий по управлению водой в одном ведомстве. В этом случае оперативность принятия и реализации управленческих решений возрастает многократно, а армейский принцип единоначалия исключает саму возможность проявления ведомственных распрей, зато возрастает опасность ведомственного монополизма и горе той стране, где абсолютная власть над водой невзначай попадет в руки некомпетентных или нечистоплотных в отношении распределения прибыли хозяев. В связи с этим реализация данного направления реформ требует разработки детально прописанных процедур демократического выбора руководителей ведомства-монополиста, а также общественного контроля за их деятельностью.

Мы уже упоминали выше о «принципе триединства», усматривающего в воде социальную, экономическую и экологическую ценность. С этой точки зрения крайне важно вначале определиться, какая из этих ценностей будет предпочтительной в глазах хозяина воды, точнее, какое ведомство будет единолично управлять водой - водохозяйственное, природоохранное либо уж совсем экзотическое, например, Министерство общественных работ, как это практикуется в ряде европейских и развивающихся стран. В идеальном случае, структура и политика управления водой, вне зависимости от личных пристрастий руководителя ведомства, должна обе-

спечивать реализацию и социальных, и предпринимательских, и водоохраных аспектов, определенных в национальных водных стратегиях и планах действий.

Объективности ради, следует упомянуть еще об одной версии в духе радикального либерализма, вовсе отрицающей участие государств в управлении водой. Воплощение этой идеи требует полного разгосударствления всей водохозяйственной инфраструктуры и передачу ее в собственность и управление независимым водопользователям. Предполагается при этом, что вначале водопользователи добровольно и при поддержке со стороны государственных ветвей власти начнут создавать местные общественные объединения (ассоциации или АВП) по территориальному признаку либо по принадлежности к одному водному источнику. В дальнейшем они же сформируют независимую иерархию управления, например, включающую бассейновые, областные объединения и республиканские федерации.

Сама по себе, идея создания общественных объединений водопользователей, исходящая из древних восточных традиций «ашара», в принципиальном плане одобряется большинством государств Центральной Азии. Трудности ее реализации - это особая тема, но рассматривать совершенно независимую структуру управления водными ресурсами, как реальную альтернативу государственным службам, даже в отдаленной перспективе вряд ли уместно.

Этот вывод можно подкрепить следующими соображениями. Во-первых, независимые водопользователи не смогут, да и скорее всего не захотят, взять на себя обузу управления водоохранной деятельностью и той частью инфраструктуры, которая важна для всей страны, но не может принести реальную прибыль субъектам предпринимательства. В связи с этим все берегозащитные дамбы, селехранилища, крупные насосные станции, магистральные каналы и водохранилища могут оказаться бесхозными.

Во-вторых, в этом случае на смену межведомственным противоречиям могут придти еще более ощутимые разногласия между отдельными группами АВП. Так как среди них решающее право голоса будет принадлежать представителям аграрного сектора, то защита конституционных прав всех остальных категорий водопользователей может стать неразрешимой проблемой. К тому же, останется открытым вопрос, может ли общественная организация быть полномочным представителем страны при регулировании водных отношений с другими государствами. Сторонники и противники этой версии могли бы дополнить эти соображения и другими контрастирующими доводами. Но, скорее всего, институциональные преобразования должны предусматривать разумное сочетание механизмов государственного, демократического и рыночного регулирования. В наибольшей степени этому условию соответствует так называемый метод интегрированного управления водными ресурсами, давно апробированный в различных модификациях рядом стран – Францией, Испанией и др.

Основная привлекательность этого метода заключается в возможности наладить партнерские отношения между конкурирующими, а то и противоборствующими силами – отраслями, ведомствами, муниципальными властями, неправительственными движениями и водопользователями.

С этой целью из полномочных представителей всех заинтересованных сторон интегрированный подход предполагает создание коллегиальных органов различных уровней – республиканских, бассейновых, системных, либо по административно-территориальному признаку. Основной задачей этих органов, именуемых в разных странах водохозяйственными советами, комиссиями и т.п., является выработка «общих правил игры», т.е. комплексное планирование принципиальных решений по всему спектру водных отношений, а также осуществление надзора за исполнением этих решений. Наряду с ними, параллельно должна формироваться и вертикаль исполнительных органов, чья деятельность постепенно ограничивается функциями нормативно-правового регулирования, государственного контроля (инспекции) и выдачи лицензий.

Степень участия органов исполнительной власти в хозяйственной деятельности зависит от того, какую долю водохозяйственной инфраструктуры государство намерено приватизировать, а какую сохранить под своим контролем и управлением. На наш взгляд, «нулевой вариант», предусматривающий сплошное разгосударствление водохозяйственных основных фондов для условий Центральной Азии, вряд ли возможен, учитывая стратегическое значение крупнейших гидротехнических сооружений для безопасности не только страны-владельца, но и всего региона.

Поэтому обязанности по эксплуатации и техническому обслуживанию стратегически важных сооружений и коммуникаций должны и впредь сохраняться за государственными службами, в крайнем случае, передаваться в управление особо доверенным независимым предприятиям, но под неусыпным надзором государства. Очевидно, что в любом случае хозяйственно-распорядительные, инспекционные и регулятивные функции должны быть рассредоточены по различным структурным подразделениям исполнительной власти.

Следует подчеркнуть, что интегрированный подход к управлению водными ресурсами допускает возможность применения множества структурных схем и моделей принятия решений, обусловленных спецификой местных условий и политического устройства каждого государства. При комплексном планировании водохозяйственных и водоохраных мер с участием всех субъектов водных отношений уже не имеют принципиального значения ни численность административных ведомств, ни личные пристрастия персон, их возглавляющих. Впрочем, не имея намерения рекламировать интегрированный метод управления, отметим и его возможные негативные проявления. Одним из них может стать превращение, скажем, республиканской или бассейновой водохозяйственной комиссии в своего рода дискуссионный клуб, где попытки выработать оптимальное решение на основе консенсуса могут быть без труда заблокированы коалицией оппозиционеров, объединенных личными интересами.

Попытаемся теперь вкратце подытожить суть данной проблемы. С одной стороны, большинство стран региона признает несовершенство национальных систем управления водными ресурсами и декларирует готовность проводить реформы в этой сфере.

В каждой стране достаточно высокопрофессиональных специалистов, способных обобщить разнообразие институциональных моделей, выработанных мировым сообществом и предложить своему правительству наиболее предпочтительный вариант. Международные агентства и фонды развития также проявляют очевидную заинтересованность в ускоренном реформировании национальных структур управления в регионе и оказывают для этого организационную, финансовую и техническую поддержку.

Наряду с этим, необходимо признать объективно неоправданное затягивание институциональных реформ и их половинчатость либо сугубо формальный характер. Вряд ли можно утверждать о радикальных позитивных сдвигах, если до сих пор результаты ограничиваются слиянием министерств, перетасовкой полномочий из одного ведомства в другое, либо заменой кураторов, например, из числа вице-премьеров национальных правительств. Неудивительно, что ныне для решения несложной водной проблемы, которая ранее регулировалась простыми министерскими приказами, зачастую требуется личное вмешательство президента или главы правительства страны.

Выяснить причину сложившейся ситуации возможно, лишь выяснив, кому она выгодна. Даже не прибегая к компьютерному анализу и, опять-таки, исключая воздействие тайных враждебных сил, нетрудно обнаружить методом исключения корень зла в проявлениях ведомственного эгоизма. Так как коллегиальный принцип принятия решений основывается на гласности и поиске компромиссов, то это неминуемо сокращает административный ресурс каждого участвующего в процессе ведомства, а главное – ограничивает его возможность бесконтрольного регулирования финансовых потоков. Это вынуждает клан чиновников целенаправленно препятствовать любым попыткам изменения "status quo", используя при этом приемы, отшлифованные до блеска еще аппаратом советской эпохи.

Противостоять этому массивному давлению, видимо, может только сконцентрированная политическая воля верхних эшелонов власти. Разумеется, каждое государство вправе самостоятельно решать подобные вопросы и навязывать им какие-либо рецепты было бы неуместным. Но, выделяя тему модернизации национальных структур управления водными ресурсами в качестве приоритетной, этим мы стремились подчеркнуть – не решив ее заблаговременно, трудно будет распутать весь клубок региональных водных проблем. Хотя бы потому, что всякое межгосударственное сотрудничество, прежде всего, основывается на тесных контактах между национальными ветвями власти.

Кто должен регулировать водные потоки в регионе?

«Дружба дружбой, а табачок врозь»

Русская пословица

Один из важнейших принципов международного водного права – общее обязательство государств сотрудничать в целях достижения оптимального использования и надлежащей защиты международных водотоков (статья 88 Конвенции ООН от 1997 года) - уходит корнями в далекое прошлое. По крайней мере, они прослеживаются уже в XVIII веке. К примеру, в договоре 1754 года между императрицей Австрии и Венецианской Республикой предусматривается создание двусторонней Комиссии по совместному водопользованию в бассейне реки Олиа. В другом раннем «Договоре Фонтенбло» между Австрией и Нидерландами (1785 год) также идет речь о формировании двустороннего органа для согласования условий строительства плотин на реке Маас.

Мадридская Резолюция Института международного права в 1911 году обобщила идею создания таких многосторонних структур уже в качестве рекомендуемой нормы. Наконец, статья 24 «Конвенции ООН о праве несудоходных видов использования международных водотоков» содержит на сей счет результирующую формулировку в следующем виде: «Государства водотока по просьбе любого из них вступают в консультации относительно управления международным водотоком, которое может включать в себя учреждение совместного механизма управления».

В соответствии с этим положением, к 1970 году на планете действовало уже более 90 многосторонних и двусторонних комиссий, комитетов и других совместных структур, регулирующих использование ресурсов речных и озерных бассейнов. Наиболее известными из них являются Дунайская, Рейнская и Мозельская Комиссии в Европе, Комиссии по рекам Меконг и Инд в Азии, аналогичные структуры по бассейнам озера Чад и рек Нигер, Нил и Сенегал в Африке, Межправительственный координационный комитет бассейна реки Ла-Плата в Южной Америке, а также совместные комиссии США с Канадой по реке Колумбия и США с Мексикой по рекам Колорадо, Тихуана и Рио-Гранде.

Ввиду разнообразия условий водопользования в каждом крупном водном бассейне, где приоритетами могут являться нужды судоходства, гидроэнергетики, орошаемого земледелия и рыболовства, проблемы загрязнения вод и маловодия, либо, напротив, защиты от паводков структуры совместных органов управления не могут формироваться по единому шаблону. К примеру, структура Комиссии по реке Меконг включает три постоянно действующих органа - Совет, Совместный Комитет и Секретариат с весьма сложной процедурой деятельности. В противовес этому, постоянная

индийско-пакистанская Комиссия по реке Инд включает лишь по одному полномочному представителю - комиссару от каждой страны. Однако столь скромному по численности аппарату удается на протяжении более сорока лет достаточно оперативно и эффективно регулировать спорные вопросы водопользования даже в периоды нарастающей конфронтации между обеими сторонами.

В состав подобных комиссий могут включаться и высокопоставленные чиновники, и технический персонал («инженеры высокого ранга»), и юристы, но в большинстве случаев государства весьма неохотно делегируют им полномочия, связанные с эксплуатацией водохозяйственных сооружений либо с иным распоряжением принадлежащей той или иной стране собственности. Как правило, предпочтительным является сохранение этих полномочий за национальными исполнительными органами.

В силу этих причин условия договоров о создании межгосударственных водных комиссий чаще всего ограничивают их деятельность согласованием режимов водопользования, планированием и координацией осуществления совместных водохозяйственных проектов, контролем их исполнения, разрешением спорных ситуаций и т.п.

В некоторых случаях, как, например, в договоре США с Мексикой от 1944 года, исполнительные функции возлагаются на национальные отделения комиссии, в пределах их юрисдикции, но это, скорее, исключение. Впрочем, современное международное водное право не отрицает принципиальной возможности управления водохозяйственными комплексами на трансграничных водотоках как межправительственными структурами, так и независимыми транснациональными корпорациями, консорциумами либо акционерными обществами, будь на то согласие всех заинтересованных сторон.

Где-то в середине 1970-х годов, когда еще ничто не предвещало распада СССР, стала постепенно вырисовываться необходимость создания межреспубликанских структур управления водными ресурсами и на территории Центральной Азии. К этому времени Минводхоз СССР стал испытывать затруднения при дележе водных ресурсов в условиях их затяжного дефицита по стволам рек Амударья и Сырдарья. Так как традиционные процедуры консультаций союзного министерства с руководством пяти республик постепенно становились все менее эффективными, улаживать водные конфликты на местах приходилось многочисленным бригадам чиновников из Москвы и других союзных республик. Когда же подобные вояжи «в глубинку» стали систематическими и чересчур продолжительными, в 1986 году было принято решение о создании двух Бассейновых водохозяйственных организаций - БВО «Амударья» и «Сырдарья» со штаб-квартирами, соответственно в городах Ургенче и Ташкенте (Узбекистан).

Согласно специальному постановлению Правительства СССР, все крупные водохранилища и головные водозаборные сооружения с пропускной способностью более 10 кубометров в секунду по стволам обеих рек и их при-

токов должны были передаваться в ведение БВО. Они получили также право изменять в пределах до 10% квоты водопотребления для каждой республики, в зависимости от оперативной обстановки, но не имели возможности вмешиваться в процессы водопользования внутри республик и не контролировали качество воды.

В число других функций БВО входили подготовка оперативных планов вододеления на предстоящие полугодия и графиков водозаборов и попусков воды из водохранилищ, исходя из прогнозов запасов воды, вырабатываемых республиканскими органами гидрометслужбы.

Следует отметить немаловажное обстоятельство - идею о передаче БВО всех ключевых объектов водохозяйственной инфраструктуры не удалось полностью реализовать, даже при наличии централизованной власти, и, таким образом, полномочия БВО оказались сильно урезанными, по сравнению с первоначальными замыслами. Несмотря на это, после распада СССР БВО упорно продолжали демонстрировать свою жизнеспособность, хотя их юридический статус, как органов, правомочных принимать решения, затрагивающие интересы вновь образованных суверенных государств, потребовал немедленного уточнения. Поэтому уже в феврале 1992 года в городе Алматы было подписано первое «Соглашение о сотрудничестве в сфере совместного управления водными ресурсами из межгосударственных водных источников». Примечательно, что этот международный правовой акт был подписан не главами государств, правительствами или внешнеполитических ведомств, а начальниками республиканских Минводхозов, раньше политиков осознавших крайнюю необходимость хоть как-то нормировать водные отношения между собой. До сих пор высказываются сомнения о легитимности указанного документа, хотя несколько месяцев спустя, в марте 1993 года, главы пяти государств региона *post factum* подтвердили правомочность его положений.

На основе этого Соглашения была вскоре создана Межгосударственная координационная водохозяйственная комиссия (МКВК) с паритетным представительством каждой страны, то есть равными правами и обязанностями участников. Правительства стран-участниц вменили в обязанности МКВК ряд функций, в основном, связанных с выработкой основных направлений региональной водной политики, согласованием режимов и условий использования водных ресурсов с учетом интересов каждой страны.

На первых порах почему-то никому не бросалось в глаза несоответствие координационной роли МКВК, четко обозначенной в ее наименовании с наделенными исполнительскими функциями, в частности, связанными с управлением, вододелением, а также с содержанием и эксплуатацией гидроузлов межгосударственного значения. Непосредственно реализовать вторую из этих задач было поручено двум БВО, преобразованным в исполнительные структуры при МКВК, но сохранившим и прежнюю дислокацию, и тот же перечень уставных задач.

За более, чем десятилетний срок работы Комиссии в ее адрес накопилось немало упреков, порой совершенно противоположного свойства. Некоторые аналитики-радикалы публично усматривают в деятельности МКВК «про-узбекскую» направленность, исходя из ее постоянного местожительства и этим обосновывают целесообразность регулярной ротации кадров и смены местоположения из одной республиканской столицы в другую.

Другие же обращают внимание на преобладание в Комиссии ирригационных интересов и «зацикливания» на Аральской проблеме, аргументируя свою точку зрения недостаточным вниманием к нуждам гидроэнергетики и других водопотребляющих отраслей, а также к водоохранным мерам в зонах формирования стока.

Перечень подобных претензий в критическом досье МКВК достаточно велик, но, на наш взгляд, ортодоксальные оппоненты Комиссии стараются излишне приуменьшить ее несомненный конструктивный вклад в предотвращение региональных водных конфликтов. Видимо из-за того, что в составе МКВК преобладают технократы, а не политики, ей удавалось даже в напряженные периоды маловодия избежать обвального разрушения сложившейся системы межреспубликанского вододеления.

Тем не менее, со временем страны-учредители стали убеждаться, что мандатные функции МКВК не в полной мере позволяют разрешить многоплановые региональные проблемы. В связи с этим наметились три варианта реформирования, прежде всего, связанные с расширением состава МКВК за счет включения в нее представителей водоохранных ведомств, водопотребляющих отраслей и даже независимых водопользователей. Другое предложение предусматривало повышение статуса этой Комиссии путем представительства в ней высокопоставленных чинов от каждой страны, например вице-премьеров национальных правительств. Наконец, третий вариант был направлен на создание альтернативных межгосударственных структур, также связанных с водными проблемами.

Кстати сказать, параллельные МКВК структуры – Межправительственный совет по Аральскому морю (МСАМ) и Международный фонд спасения Аральского моря (МФСА) были созданы решением глав пяти государств еще в 1993 году, как исполнительные и финансовые инструменты для реализации первой из Программ бассейна Аральского моря (ПБАМ-1)¹⁹.

Уже не секрет, что эта программа, весьма амбициозная и вначале получившая широкую огласку, очень скоро стала угасать без лишнего шума. Такой исход был, пожалуй, закономерен, так как возможности для финансирования ее проектов из национальных бюджетов были в то время иллюзорны, к тому же, идея спасения Аральского моря широкой общественностью воспринималась

¹⁹ 10 лет МФСА (решения и события). Душанбе, 2003 г.

лась скептически, как технически неосуществимая и даже неуместная на фоне бедственного положения большинства населения региона.

Эти обстоятельства привели со временем к значительной корректировке идеологии программы, а также планов действий и организационных схем ее осуществления. Прежде всего, зона предполагаемых действий постепенно расширялась с акватории моря до зоны Приаралья, а затем и до всего бассейна, то есть фактически захватила весь Центральноазиатский регион. Этим программа стала приобретать привлекательность для Кыргызстана, Таджикистана и субрегионов других стран, примыкающих к верховьям трансграничных рек.

Последующие организационные преобразования МФСА привели к созданию нового Правления МФСА на уровне заместителей Премьер-министров пяти стран, коллегиально принимающих ответственные решения по водной проблематике либо готовящих проекты этих решений для последующего утверждения главами государств. Для выполнения этих решений был учрежден Исполнительный Комитет (ИК МФСА) - постоянный орган, также включающий ответственных представителей от каждой страны.

Обратим внимание, что при формировании этих новых структур были благоразумно намечены некоторые превентивные меры, позволяющие избежать критических выпадов в адрес МКВК. В частности, возрос уровень представительства участников до ранга вице-премьеров, а также была предусмотрена и периодическая передислокация центрального офиса ИК МФСА.

К моменту подготовки данной публикации еще нет достаточных оснований для оценки деятельности реформированной структуры МФСА и его перспектив. С одной стороны, главы четырех государств региона в Душанбинской декларации (сентябрь 2002 года) выразили намерение использовать потенциал МФСА, как основной инструмент для регулирования водных отношений и всячески способствовать его укреплению, в том числе и с привлечением внешней донорской помощи.

Однако планы конкретных действий фонда в рамках Программы бассейна Аральского моря (ПБАМ-2) пока находятся в стадии разработки и вопросы их финансового обеспечения еще далеко не утрясены.

Вместе с тем, имидж МФСА неожиданно поколебался после официального предложения президента Туркменистана в августе 2002 года о трансформации Фонда в сугубо хозяйственный орган с пониженным статусом. Наверное, было бы преждевременным расценивать этот шаг как признак грядущего демонтажа с таким трудом налаженной и еще не окрепшей системы межгосударственного сотрудничества. Но нельзя и закрывать глаза на его возможные последствия, поэтому появились новые подходы к модернизации организационных структур сотрудничества.

В настоящее время можно констатировать существование, по крайней мере, двух версий, уже являющихся предметом переговоров и консульта-

ций. Первая из них основана на соображении, что достигнуть компромиссного решения по спорным вопросам гораздо проще, если сократить число участников дискуссий до предельного минимума, то есть до двух, так как при этом автоматически сокращается и число противоречий.

Этот вариант первыми решили апробировать Казахстан и Кыргызстан, заключив в 2000 году «Соглашение об использовании водохозяйственных сооружений межгосударственного пользования на реках Чу и Талас».

Будучи документом рамочного типа, тем не менее это Соглашение позволило наконец-то перевести в практическую плоскость вопрос о компенсации затрат, связанных с содержанием гидроузлов, обслуживающих интересы обеих стран.

После того как документ вступил в силу и был наработан некоторый опыт реализации его положений, стороны сочли полезным создать межправительственную комиссию для оперативного решения практических задач, связанных с совместным использованием ресурсов указанных речных бассейнов. При поддержке международных организаций ныне осуществляется специальный проект по выработке организационных, технических и экономических условий будущей комиссии. Не исключено, что она станет пилотным образцом для появления аналогичных структур и в других регионах Центральной Азии.

Разумеется, подобная модель не может использоваться применительно к бассейнам крупнейших рек региона, где требуется безусловное участие всех заинтересованных стран. Для этих условий Казахстан инициировал другой вариант, основанный на создании транснациональных водных или водно-энергетических консорциумов. Для будущих авторов «Истории дипломатии в Центральной Азии» процедура согласования этого вопроса могла бы послужить наглядным примером по специфической методологии ведения переговоров нашими странами на рубеже XX-XXI веков.

Напомним, что по энциклопедическому определению советской поры, консорциум – это не управляющая структура, а скорее соглашение о механизме экономического участия заинтересованных сторон в реализации капиталоемких проектов²⁰. Следовательно, в этом качестве идея консорциума вполне соответствует духу «Договора о создании единого экономического пространства», заключенного Казахстаном, Кыргызстаном и Узбекистаном в 1994 году.

Приходится с горечью констатировать, что и поныне единое экономическое пространство существует только на бумаге, а участники договора за прошедшее время успели не только присоединиться в различных сочетаниях к другим политическим и экономическим союзам, но и отгородиться друг от друга новыми кордонами.

²⁰ Советский энциклопедический словарь. М., «Советская энциклопедия», 1982 г.

Тем не менее, идея консорциума продолжает витать в воздухе, и региональные лидеры, за исключением главы Туркменистана, почти на каждом саммите публикуют совместные декларации о стремлении довести дело до практических результатов. Правда, одно из последних заявлений на встрече в Душанбе в конце 2002 года предполагало дополнительную проработку вопроса о консорциуме на экспертном уровне, т.е. иными словами возврат на исходные рубежи. Но в июле 2003 года совместное заявление глав четырех государств по итогам встречи в городе Алматы в рамках Организации «Центральноазиатское сотрудничество», вроде бы, придает процессу переговоров дополнительный ускоряющий импульс: «Главы государств Организации ЦАС поручили своим правительствам ускорить проработку проектов соглашений по созданию международных водно-энергетического, транспортного и продовольственного консорциумов». И далее: «Главы государств приняли решение обратиться с просьбой к международным финансовым институтам ...оказать содействие в разработке концепции деятельности указанных консорциумов».

Любопытная часть широкой общественности на основании подобных официальных публикаций в СМИ может проникнуться оптимизмом, но ей, скорее всего, недоступны и тексты предшествующих проектов соглашений о консорциумах и малоутешительные итоги промежуточных консультаций по этому поводу.

На наш взгляд, вялотекущий характер переговорных процессов объясняется, опять-таки, объективными различиями интересов сторон. Для Кыргызстана и Таджикистана появление на их территориях международных консорциумов может стать привлекательным лишь в случае сопутствующего притока значительных внешних инвестиций, которые позволили бы завершить законсервированные в начале 1990-х годов водохозяйственные проекты, прежде всего в сфере гидроэнергетики. Поэтому, к примеру, в опубликованном проекте «Водной стратегии Кыргызской Республики»²¹ четко прослеживается мысль - страна и впредь намерена управлять собственными силами всей водохозяйственной инфраструктурой, созданной до настоящего времени. Консорциумы же уместны на собственной территории только в качестве совместных механизмов осуществления проектов строительства и последующей эксплуатации незавершенных и новых комплексов.

Наряду с этим, можно предположить вполне объяснимое стремление Казахстана и Узбекистана использовать организационные структуры консорциумов для доступа к управлению ключевыми сооружениями на трансграничных водотоках.

При анализе некоторых формулировок в проектах соглашений уже отвергнутых либо до сих пор являющихся темой обсуждений, вроде бы, под-

²¹ Проект Водной стратегии Кыргызской Республики, Бишкек, 2003 г.

тверждается последнее соображение. В них преобладает не экономическая, а управляющая и хозяйственно-распорядительная роль консорциумов, причем порой речь идет об управлении не сооружениями, а водными ресурсами. Это дает основание для предположения, что авторов документов уже не устраивает деятельность прежних межгосударственных структур - МКВК и БВО.

При таком раскладе становится объяснимой встречная реакция, то есть объединение усилий всех сторонников МКВК, независимо от национальной принадлежности, чтобы блокировать создание консорциумов или других альтернативных конкурирующих органов.

При сопоставлении всех этих, казалось бы, разрозненных фактов, домыслов, скрытых «подводных течений» вырисовывается определенная закономерность.

С одной стороны, четыре из пяти стран региона признали полезность межгосударственных структур, по крайней мере, в качестве координационных органов и механизмов для оперативного урегулирования спорных водных проблем. В то же время положительно воспринимаются всеми только предложения о создании двусторонних комиссий либо об укреплении МФСА, то есть органов, не претендующих на право управления водными ресурсами во всем регионе. Но любые инициативы, связанные с передачей распорядительных функций на региональный уровень, открыто встречаются в штыки либо втихомолку «спускаются на тормозах».

Скорее всего, ситуация сохранится до тех пор, пока не наладятся доверительные отношения между нашими странами и вода не превратится из яблока раздора в предмет взаимовыгодного сотрудничества. Для этого нужно, прежде всего, исключить возможность опасений, что межгосударственные структуры способны управлять водными ресурсами в ущерб национальным интересам отдельных стран. Уже ясно, что символические полумеры наподобие ротации кадров или адресов штаб-квартир этих структур вряд ли способны окончательно развеять атмосферу скрытого недоверия, поэтому пора бы кардинальным образом изменить сам характер их деятельности.

Действительно, до тех пор, пока региональные водные отношения будут регулироваться неполным пакетом весьма невнятных соглашений рамочного типа, а условия водodelения вырабатываться конклавом начальников водохозяйственных ведомств в рамках МКВК, любые из разумных решений будут восприниматься с опаской. Это отношение может поменяться, если тот же состав участников переключится на скрупулезное выполнение условий договоров, детально кодифицированных, сбалансированных по интересам стран, отраслей и групп населения и, разумеется, прошедших все необходимые процедуры согласования и утверждения.

В связи с этой версией, вновь на первый план выходит проблема подготовки надежной правовой базы региональных водных отношений. Ведь беспристрастно оценить качество работы действующих межгосударственных

структур, а следовательно и целесообразность их модернизации, ликвидации и т.п. можно лишь по критерию, насколько их деятельность укладывается в рамки правовой базы.

Коли так, стоило бы временно прекратить попытки косметическими средствами придать привлекательный облик действующим региональным структурам, а вместо этого сосредоточить усилия на совместной выработке детализированной правовой базы сотрудничества. Для обоснования этого мнения вновь напомним о прецедентах из мировой практики - и дуэт комиссаров из индийско-пакистанской Комиссии, и более многочисленный аппарат аналогичного американо-мексиканского органа успешно действуют на протяжении десятилетий, прежде всего потому, что всякие волонтаристские импровизации с их стороны заранее ограничены жесткими условиями договоров.

Кратчайший путь выхода из тупика вроде бы ясен, но непонятно кто и как будет разрабатывать нормы сотрудничества, если еще не все страны окончательно определились даже с национальной водной политикой, а целиком перепоручать это важнейшее дело международным экспертам, МФСА или МКВК по-прежнему боязно.

Будем откровенны - скрытая борьба за рычаги управления водой в регионе еще не утихла, а может быть, и не достигла своего апогея. К тому же, на поле битвы еще не появились могущественные инвесторы, предлагающие утихомирить политические распри ради ощутимых экономических выгод. Видимо, в силу этой причины, наши лидеры обращаются с просьбой о содействии в разработке новой концепции создания консорциума к Европейскому, Азиатскому, Исламскому и другим банкам развития...

В конечном счете, у наших стран нет другой альтернативы попыткам шаг за шагом достигать согласия по каждой водной проблеме, включая и институциональные. А для начала, к примеру, исполнить стародавнее обещание своих лидеров разработать новую стратегию регионального вододеления.

Оптимизация регионального вододеления – подходы и прогнозы

«А пряников сладких всегда не хватает на всех»

Б.Окуджава

Вновь возвратимся к началу 1992 года – периоду полной неразберихи, политического разброда в регионе, неясных перспектив и еще не утраченных иллюзий на скорое восстановление единого государства. В этих условиях Алматинское решение²² руководителей республиканских Минводхозов сохранить в неприкосновенности до лучших времен прежние механизмы вододеления, было, пожалуй, единственно возможным. Год спустя иллюзии о воскрешении Советского Союза поубавились, а идеология радикальной модернизации водных отношений между нашими странами еще представлялась весьма расплывчатой, поэтому Кызылординское Заявление глав пяти государств, включающее и тему пролонгации прежних условий вододеления, было вполне закономерным. Однако в последующее десятилетие отмечается явный диссонанс между публичными заявлениями о желании «выработать, модернизировать, ускорить» применительно к новой стратегии регионального водораспределения и какими-либо реальными достижениями на этом поприще.

Нынешняя ситуация с вододелием, видимо, не укладывается в каноны формальной логики. Действительно, существует некая проблема, важная для всех, известны подходы к ее решению и нежелательные последствия от затяжки этих решений. Есть, наконец, декларированное твердое желание полюбовно договориться, словом, созданы все предпосылки для сотрудничества. Но никто не торопится первым сесть за стол переговоров.

Это тем более странно, учитывая, что большую часть забот переговорщиков снял еще в 1970-80 годах Минводхоз СССР, разработавший «Схемы комплексного использования и охраны водных ресурсов» для всех крупнейших речных бассейнов региона. В них, в качестве расчетной базы запасов водных ресурсов, был принят годовой речной сток 90% обеспеченности с учетом подземных и возвратных вод в границах каждого крупного речного бассейна. В дальнейшем требовалось только рассчитать перспективные потребности в воде каждой республики и выделить каждой из них квоту (процентную долю) от ежегодно уточняемых фактических запасов водных ресурсов. Это и было сделано, причем не только для пограничных створов Амударьи и Сырдарьи, но и для каждой трансграничной реки в Ферганской долине, бассейнов рек Чу, Талас, Зерафшан и др. В этом, собственно, и заключался прежний механизм межреспубликанского водо-

²² 10 лет МФСА (решения и события). Душанбе, 2003 г.

деления, который в принципиальном плане и ныне большинством профессионалов не оспаривается.

В частности, в уже упомянутом итоговом варианте «Стратегии регионального сотрудничества по рациональному и эффективному использованию энергетических и водных ресурсов в Центральной Азии» делегациями четырех стран-участниц СПЕКА к концу 2003 года согласовано мнение, что принцип квотирования водных ресурсов должен сохраниться в регионе на отдаленную перспективу. Для адаптации этого принципа к современным условиям в проекте Стратегии предлагается следующий алгоритм действий.

Прежде всего, нужно еще раз уточнить и согласовать расчетные запасы воды, так как за последние годы несколько изменились климатические условия, вследствие этого, а также антропогенного воздействия трансформировались речной сток, запасы подземных водных месторождений и возвратных вод. Для согласования уточненных запасов вод потребуются участие всех стран региона, но особых трудностей методического, технического или политического плана не ожидается.

Главные препятствия на пути к согласию можно прогнозировать в ходе оценок потребностей в воде каждого государства и соответствующего перераспределения процентных квот.

Противоречивые мнения в отношении этой темы уже обозначены достаточно четко. В частности, Узбекистан и Казахстан предпочитают сохранить ранее завоеванные позиции, то есть пролонгировать прежние условия квотирования на обозримое будущее. Представители же Кыргызстана и Таджикистана при любом удобном поводе подчеркивают стремление к существенному пересмотру квот, разумеется, в пользу своих стран. Однако не стоит забывать еще об одном потенциальном участнике переговорных процессов, чьи позиции способны существенно осложнить водопользование в бассейне Амударьи. Речь идет об Афганистане, до поры до времени озабоченном исключительно своими внутренними политическими проблемами.

В связи с этим стоит напомнить, что когда-то водные отношения между Афганистаном и бывшим СССР регулировались двусторонним соглашением от 1946 года и дополнительным протоколом от 1958 года, в конечном счете, признающими право этой страны на использование водных ресурсов Пянджа, Кундуза и других притоков верховья Амударьи в пределах до 9 кубических километров в год. В течение предшествующих десятилетий из-за известных событий в этой стране орошаемое земледелие в северных провинциях Афганистана пришло в упадок, поэтому ежегодное водопотребление не превысило двух кубокилометров, то есть весьма незначительно влияло на водный баланс бассейна в целом. Но рано или поздно вопрос о принадлежности разницы весом в семь миллиардов тонн воды (а это составляет почти 10% от суммарного годового стока Амударьи!) должен неминуемо всплыть на поверхность, и готовиться к нему, видимо, следует заранее.

Если предположить, что и эту часть дистанции заинтересованные участники переговоров преодолению в оптимальном составе и на основе разумного компромисса, то на пути к финишу останется несколько второстепенных барьеров. К их числу относится согласование режимов и графиков вододеления с учетом экологических нужд, а также выработка механизмов контроля за условиями вододеления и их оперативной корректировки при форс-мажорных обстоятельствах. Для этого нет необходимости генерировать новые идеи, достаточно лишь заимствовать позитивный мировой опыт и окончательно определиться с полномочиями национальных и региональных структур, причастных к проблеме вододеления.

Теперь, когда обозначилась цепь необходимых действий для решения проблемы и выявлено ее самое слабое звено, имеет смысл рассмотреть его более подробно. Для начала отвергнем предположение, что пассивное отношение стран региона к модернизации системы вододеления вызвано избытком воды. К примеру, в отчете международной организации "International Crisis Group" под названием «Центральная Азия: вода и конфликт»²³ содержится следующее смелое утверждение: «В Центральной Азии достаточно водных ресурсов, и при хорошей системе водоснабжения напряженность вокруг распределения могла бы уменьшиться».

Этот тезис, скорее всего, основан, во-первых, на статистике временного сокращения объемов национального водопотребления из-за длительного экономического кризиса, во-вторых, на чрезмерных потерях воды в регионе, по сравнению не только с высокотехнологичным Израилем, но даже и с Египтом, не числящимся в списке передовых стран по части водосбережения.

Объективности ради не мешало бы сопоставить эту оптимистическую версию с прагматическими прогнозами развития ситуации хотя бы на одно-два десятилетия, с учетом двух важных обстоятельств. Первое из них может основываться на прагматичных сценариях социально-экономического роста пяти стран региона, предполагающих в этот срок, как минимум, восстановление объемов национального водопотребления до уровня 1988-1990 годов. Второе же должно учитывать рекомендации научно-консультативного Совета ЮНЕСКО по проблемам Аральского моря о целесообразности выделения к 2015 году до 20 кубических километров воды ежегодно для экологических нужд региона, прежде всего для стабилизации обстановки в зоне Приаралья. Между тем, естественный сток одной из двух главных водных артерий – Сырдарьи - уже сейчас практически полностью разбирается в вегетационный период еще в среднем течении, а к середине осени ниже Чардарьинского гидроузла он наполовину состоит из минерализованных возвратных вод. Устойчивый рост населения, прежде всего в Ферганской долине, явно не предполагает возможно-

²³ «Центральная Азия: вода и конфликт». Отчет № 34 International Crisis Group. Ош-Брюссель. 2002 г.

сти для сокращения водопотребления, а дефицит водных ресурсов может еще более усугубиться в связи с планами заполнения четырех новых водохранилищ в Узбекистане, Камбаратинских ГЭС в Кыргызстане, не считая других проектов более скромного масштаба.

Представляется не слишком уместным возлагать особые надежды и на водные резервы в бассейне Амударьи. Если даже не рассматривать в краткосрочном плане уже упомянутые перспективы роста потребностей Афганистана, то нельзя исключать возможность заполнения емкостей новых водохранилищ в верховьях Вахша и Пянджа на территории Таджикистана, тем более, заполнения «Озера Золотого века» емкостью 132 кубического километра в Туркменистане, проект которого намечает ежегодный отвод десяти кубических километров дренажного стока из ствола великой реки вглубь пустыни. Таким образом, поскольку прогнозы изменения водных запасов вследствие глобального потепления климата не слишком внушают доверия, остается надеяться на меры, направленные на повсеместную экономию воды.

Обратимся в связи с этим вновь к другому независимому источнику - отчету Всемирного Банка под наименованием «Ирригация в Центральной Азии. Социальные, экономические и экологические аспекты»²⁴. В этом документе убедительно оцениваются экономические возможности аграрного сектора, приводящие к важному выводу - ирригация в Центральной Азии, прежде всего, важна для бедных.

Но так как большинство запасов воды и впредь будет расходоваться на нужды ирригации, а содержание внутрихозяйственной ирригационной сети, где потери воды особенно велики, почти все страны региона намерены возложить на малоимущих крестьян, то об ощутимой экономии воды в ближайшее время не может идти и речи. Ведь национальные бюджеты пока не в состоянии выделять достаточно средств на внедрение водосберегающих технологий, новоявленные же предприниматели аграрного и промышленных секторов начнут это делать не раньше, чем обеспечат себя всем необходимым для сносного существования и разовьют свой бизнес. Тем более, что возрастание потерь воды в ирригации объясняется не только деградацией системы государственного контроля или нехваткой средств, но и объективными техническими и организационными причинами, в связи с дроблением единых оросительных систем на мелкие «удельные княжества».

Изменилась и структура потерь - увеличились протечки воды из-за износа облицовок каналов, но гораздо заметнее стали сказываться последствия неоправданно частых самовольных перехватов воды. Кроме того, чисто административные методы борьбы с расточительным потреблением воды уже себя не оправдывают, поскольку работа государственных водных

²⁴ Отчет Всемирного Банка «Ирригация в Центральной Азии. Социальные, экономические и экологические аспекты», 2003 г.

инспекций еще не отлажена, а приверженность идеям свободного рынка вынужденно ограничивает вмешательство государств в предпринимательскую деятельность независимых водопользователей.

Потому и кажутся иллюзорными доводы и об избытке воды в Центральной Азии и о реальной возможности сократить в ближайшие годы потери воды хотя бы наполовину. Надо признать, что на этом фоне пересмотр квот водопотребления в пользу стран верхнего течения трансграничных рек может осуществиться только за счет их нижележащих соседей.

Предметом полемики чаще являются не конкретные цифры перспективного национального водопотребления или спорные формулировки проектов соглашений, а причины и факты дискриминации интересов Кыргызстана и Таджикистана в прошлом. Эта полемика со временем приобретает все более схоластический оттенок, поскольку некому предъявить счет – Советского Союза больше не существует.

Наряду с этим, до сих пор не просматривается стремление участников дискуссий сравнить уровень публичных притязаний той или иной страны на увеличение своей квоты водопотребления с их же официальными программами социально-экономического развития. Попробуем восполнить этот пробел на конкретном примере.

По данным официальной статистики Кыргызстана, максимальный объем водозабора в свое время составил чуть менее 14 кубокилометров в год, но к 2002 году он уменьшился почти в полтора раза. Речь же идет об увеличении этого показателя «в ближайшие годы» до 17-20, а иными максималистами - и до 30 кубокилометров в год.

Теперь сопоставим эти прогнозы со сведениями, опубликованными в «Комплексной основе развития Кыргызской Республики до 2010 года», где заложено сокращение доли основной водопотребляющей отрасли - сельского хозяйства по отношению к ВВП. При таком раскладе не удивительно, что прагматики республиканского Минсельводхозпрома Кыргызстана запланировали на ближайшие пять лет весьма умеренный прирост орошаемых площадей в стране, порядка 70 тысяч гектаров.

Зона формирования водного стока включает не только территории Кыргызстана, но и Таджикистана, предгорные районы Узбекистана и Южного Казахстана и, в меньшей степени, Туркменистана. Дальнейшее экстенсивное развитие орошаемого земледелия в этой части региона, безусловно, связано с колоссальными расходами по следующим причинам.

Во-первых, резервы вегетационного стока малых и средних рек, преимущественно орошающих поля в этой зоне, уже исчерпаны, а значит необходимо вначале построить новые водохранилища сезонного регулирования либо осуществлять межбассейновую переброску стока, а затем уже сооружать каскады насосных станций, прокладывать каналы и осваивать новые земли.

Во-вторых, освоение каждого нового гектара в зоне со сложным рельефом местности требует повышенных затрат на планировку, осуществление противоэрозионных мероприятий, трассировку оросительной сети по косягорам и т.п. Наконец, капризный климат предгорной зоны вынуждает причислять здесь земледелие к весьма рискованному занятию. Все это позволяет предположить, что в ближайшие 10-20 лет реальных предпосылок для резкого увеличения водопотребления в зоне формирования водного стока не предвидится, так как источники финансового обеспечения крупномасштабных ирригационных проектов не ясны, а увеличение спроса на воду секторами промышленности и коммунально-бытового водоснабжения вполне может быть компенсировано за счет сокращения потерь, составляющих до 40% от величины водозабора. В таком случае любые заявления о радикальном пересмотре квот водопотребления следует рассматривать не в сиюминутном плане, а как благое намерение зарезервировать дополнительные объемы воды для нужд последующих поколений своих стран. Значит и отношение к подобным декларациям со стороны «нижележащих» соседей-оппонентов могло бы быть более сдержанным.

Напомним, что в подобных ситуациях, даже таким перманентно конфликтующим странам, как Индия и Пакистан, или столь неравнозначным в силовом и экономическом отношении соседям, как США и Мексика, удалось в свое время найти взаимоприемлемые решения. Точно так же и страны Центральной Азии могли бы, основываясь на нормах международного права, декларировать на высшем уровне приверженность принципу квотирования водных ресурсов, наряду с целесообразностью периодического совместного пересмотра квот с учетом изменения объективных условий водопользования.

Для того, чтобы сразу же разрядить обстановку напряженности, желательно обозначить конкретные сроки согласования пересмотра квот, скажем к 2010 году и декларировать обязательства не предпринимать односторонних действий, связанных с существенным превышением квот в переходный период. Далее целесообразно согласовать сроки и планы действий по модернизации механизмов межгосударственного вододелия используя подходы, уже проработанные в рамках проектов ПБАМ-2, СПЕКА, ГЭФ и др, коли уж страны ранее добровольно согласились участвовать в подобных проектах.

Если эти первоочередные шаги будут реализованы, участники переговоров могут без опасения приступить к проработке технических деталей, крайне важных для бесконфликтного взаимодействия. Ничто не мешает уже сейчас регламентировать вопросы приграничного контроля условий вододелия, согласовать режимы экологических попусков воды для трансграничных рек или попытаться апробировать новые модели вододелия на двусторонней основе, предположим, в бассейнах малых рек, где последствия возможных ошибок не будут столь ощутимы. Пусть на первых порах

выгоды сторон будут мизерными, но можно надеяться, они активизируют политическую волю национальных властей для решения основной задачи.

Сейчас трудно прогнозировать какой именно принцип водodelения будет принят в регионе в середине XXI века - пропорционально численности населения наших стран, вкладу каждой из них в «общий котел» нового образца или, все-таки, учитывающий определенные преимущества государств, на чьих территориях формируется большая часть запасов воды. Скорее всего, за основу будет принят компромиссный вариант, если решающим аргументом за столом переговоров не явится соотношение армейских arsenалов. Но будем оптимистами, памятуя, что первый пример достижения временного компромисса по спорной водной проблеме за постсоветский период уже налицо.

Можно ли совместить ирригационные и энергетические интересы региона?

«Рынки, так же как парашюты, срабатывают только, если они открыты»

Г. Шмидт

С 1993 года неурядицы вокруг Нижне-Нарынского каскада ГЭС на территории Кыргызстана постоянно лидируют в списке региональных водных проблем, затмевая собой, порой, даже Аральскую тему. Как известно, главный объект внимания - Токтогульское водохранилище с полезным объемом около 19 кубокилометров было изначально запроектировано с приоритетной целью развития орошаемого земледелия в Сырдарьинском бассейне. Исходя из этого, режимы эксплуатации гидроузла ежегодно планировались по ирригационному графику, то есть с накоплением воды зимой и ранней весной и максимальным сбросом в вегетационный период. Ввод в эксплуатацию гидроузла позволил в советское время дополнительно освоить около 400 тысяч гектаров орошаемых земель и повысить водообеспеченность староорошаемых угодий на площади около миллиона гектаров в Узбекистане и Казахстане. Попутно отметим, что Кыргызстан при этом утратил 32 тыс. гектаров плодородных земель в Кетмень-Тюбинской котловине, а также два десятка поселков, попавших в зону затопления водохранилища. Этот ущерб так и остался невосполненным. В то же время, все тяготы Кыргызстана, связанные с содержанием Токтогульского гидроузла и других ГЭС Нижне-Нарынского каскада и соответствующим обслуживанием интересов нижележащих республик, исправно компенсировались из общесоюзной копилки путем встречных поставок оборудования, товаров, прежде всего, энергоносителей.

После того, как в результате распада СССР эти поставки прекратились, Кыргызстан, не имея иной альтернативы, вынужден был восполнять дефицит энергетического баланса за счет увеличения выработки электроэнергии на каскаде ГЭС, чья доля составляет около 90% от всех генерирующих мощностей страны. Так как пик энергопотребления приходится на зимние месяцы, то очевидным образом трансформировались и графики сбросов воды из аккумулирующих емкостей ГЭС - теперь их максимум также переместился с лета на зиму. Последствия этой графической метаморфозы оказались для зоны нижнего и среднего течения Сырдарьи поистине ошеломляющими. Там впервые после заполнения Токтогульского водохранилища нависла угроза засухи. При хроническом исчерпании запасов воды к началу вегетации могут остаться без средств к существованию сотни тысяч земледельцев, осевших на вновь освоенных территориях, а для их стран это означало бы существенное оскудение национальных продовольственных корзин и сокращение возможностей для экспорта сельхозпродукции.

К тому же, залповых сбросов воды в низовьях Сырдарьи не отмечалось на протяжении десятилетий, поэтому ее естественное русло ниже Чардарьинского гидроузла с годами сузилось до минимума из-за промышленных и гражданских построек и аграрного освоения пойменных земель. Дополнительно забитый зимой снегом и льдом, этот участок русла уже не может пропустить рукотворную паводковую волну высотой в несколько метров. Как следствие - прорванные дамбы, разрушенные коммуникации, затопленные поселки и угодья и связанный со всем этим огромный материальный ущерб.

Возможность вернуть русло Сырдарьи в стародавнее состояние была абсолютно исключена, поэтому ограничить пагубные последствия зимних паводков оставалось единственно возможным способом – сбрасывать зимой бесценную для ирригации и Арала воду в бессточное Айдаро-Арнасайское понижение, расположенное недалеко от Чардарьинского водохранилища. Будет не лишним еще раз напомнить - это вынужденное решение обернулось для регионального водного баланса потерей, как минимум, двадцати миллиардов тонн воды!

Ни одна из четырех стран, прилегающих к Сырдарьинскому бассейну, не получала ощутимых выгод от развития ситуации в подобном ключе, а политические и экономические издержки каждой из них стали ощущаться уже к середине 1994 года.

Исходя из этого, совместные рабочие группы экспертов в области водного хозяйства и энергетики Казахстана, Кыргызстана и Узбекистана выработали вариант комплексного использования водно-энергетических ресурсов в бассейне Сырдарьи, основанный на следующих принципах:

- режимы заполнения и сработки водохранилищ Нижне-Нарынского каскада ГЭС должны планироваться с учетом разумных ирригационных интересов Казахстана и Узбекистана;
- излишки электроэнергии, которые вырабатываются этим каскадом ГЭС в летнее время, свыше национальных потребностей, должны выкупаться Казахстаном и Узбекистаном в равных долях.

С 1995 года эта схема реализовывалась на основе ежегодных межправительственных проектов, но в марте 1998 года в Бишкеке от имени Правительства Казахстана, Кыргызстана и Узбекистана было заключено специальное «Соглашение об использовании водно-энергетических ресурсов бассейна реки Сырдарья»²⁵. Таджикистан присоединился к этому Соглашению чуть позже, в июле 1998 года.

Пятилетний срок действия этого акта близится к концу, и, казалось бы, назрела необходимость либо его пролонгировать с косметическими по-

²⁵ 10 лет МФСА (решения и события). Душанбе, 2003 г.

равками, либо вплотную приступить к корректировке ранее согласованных условий, ежели таковые ныне представляются неприемлемыми. Но вначале следовало бы дать взвешенную оценку роли данного документа в региональных водных отношениях за истекший период.

Для этого не мешало бы, на наш взгляд, признать положительный вклад Соглашения от 1998 года как сдерживающего фактора и как правовой базы для возобновления межгосударственного топливно-энергетического и водного обмена, прерванного распадом СССР. В то же время нетрудно убедиться, что ряд условий Соглашения так и не был реализован. В частности, БВО «Сырдарья» – объединение призванное обеспечивать согласованные режимы попусков из водохранилищ, реального доступа к затворам гидроузлов в Кыргызстане так и не получило. Не удалось также продемонстрировать единство тарифной политики по всем видам энергоресурсов и согласованного перехода от бартера к финансовым взаиморасчетам. Так и остаются пока на бумаге благие пожелания о создании водно-энергетических консорциумов, о применении водосберегающих технологий, о совместном строительстве новых гидроузлов, не говоря уже об очищении вод Сырдарьи.

В практическом же плане, признаем это откровенно, крепкие мужские рукопожатия правительственных чинов, подписавших Соглашение, далеко не всегда сопровождались столь же твердым исполнением взятых на себя обязательств. Каждое нарушение повлекло за собой встречное, затем ряд взаимных упреков и в этой разноголосице трудно было уяснить, где первопричина и где следствия, лежат ли в основе нарушений обязательств природные аномалии, экономические соображения или политические интриги.

К примеру, стоило лишь только прорваться на территорию Центральной Азии парочке лишних циклонов, как сиюминутная нужда в воде отпадала, а значит и скрупулезная оплата счетов Кыргызстану за поставку электроэнергии для Казахстана и Узбекистана могла показаться излишней. Но и задержка кыргызстанскими газовиками оплаты за «голубое топливо» была чревата перекрытием задвижек на газовых магистралях и новым витком событий по следующей стандартной схеме.

Как правило, вначале гаснут газовые конфорки, затем стремительно остывают батареи центрального отопления, цены на уголь подскакивают до небес и население в панике сметает с прилавков запасы бытовых электронагревателей. На следующем этапе начинает полыхать ветхая электропроводка в жилом фонде, за ней кабельные линии и трансформаторные подстанции, падает напряжение в электросетях и в обиход прочно внедряется новое понятие - веерное отключение энергопотребителей. Эту схему с незначительными вариациями жители Кыргызстана испытывали на себе на протяжении ряда зимних сезонов, но к очередной весне финал был почти идентичен - емкость Токтогульского водохранилища сраба-

тывалась почти до мертвого объема, так же как и запасы благоразумия у иных политиков.

Как следствие, печать и телевизионные программы вновь пестрили горячими темами передела границ и собственности. Появились сенсационные сообщения о появлении минных полей вблизи границ или крепких ребят в униформах на расстоянии марш-броска от Токтогульской плотины...

После такой «артиллерийской подготовки» можно было ожидать комментариев официальных лиц, и они появлялись незамедлительно. В 2002 году в Бишкеке была опубликована переписка бывшего главы Кыргызской ССР, а ныне депутата парламента Кыргызстана Т.Усубалиева с высокопоставленными оппонентами из Казахстана и Узбекистана²⁶. В этом сборнике очень подробно изложен перечень взаимных обид и исков в отношениях между тремя странами, в том числе и связанных с режимами работы каскада водохранилищ. Избегая повторения общеизвестных цифр и фактов, попытаемся извлечь квинтэссенцию из этой полемики.

В конечном счете, упреки в адрес Кыргызстана сводятся, во-первых, к использованию каскада ГЭС в качестве средства политического давления на соседние страны, во-вторых, к попыткам получить односторонние экономические преимущества от продажи водохозяйственных услуг и электроэнергии по завышенным тарифам. Со своей стороны, Кыргызстан выражает искреннее недоумение из-за того, что вынужден содержать гидроузлы межгосударственного значения, в основном, за свой счет, закупая при этом углеводородное сырье у соседей по мировым ценам. В неменьшей степени Кыргызстан обеспокоен обещаниями и конкретными действиями, способными изолировать страну от внешнего мира. К ним, без особой натяжки, можно причислить ужесточение пограничных процедур, блокировку транспортных коммуникаций, не говоря уже о манипуляциях с задвижками газопроводов и рубильниками регионального энергокольца. Любопытно отметить, что в официальных обоснованиях подобных действий, с чьей бы стороны они не публиковались, всякий раз прослеживается определенная закономерность. Ностальгическая преамбула очередного заявления, интервью и т.п. вначале напоминает, что в советские времена все было замечательно, но вот страна-имярек все испортила, в результате другая сторона потерпела урон (далее следует внушительная сумма ущерба) и теперь вынуждена применять адекватные меры, за которые заранее извиняется...

Но ни в одном из таких интервью не прослеживаются попытки авторов представить себя в роли главы гипотетического Среднеазиатского Совнархоза, то есть подсчитать общую сумму региональных потерь за десятилетие вследствие неумения или нежелания договориться. Наверняка она

²⁶ Т.У. Усубалиев. Закон Кыргызской Республики «О межгосударственном использовании водных объектов, водных ресурсов и водохозяйственных сооружений Кыргызской Республики». Кыргызстану, всей Центральной Азии грозит глобальное загрязнение радиоактивными отходами. Бишкек. Изд. «Шам», 2002 г.

многократно превысила бы стоимость технической реализации проектов, ликвидировавших бы саму проблему в зародыше. По оценке Азиатского Банка Развития²⁷, только стоимость ежегодно недополученного урожая в пяти странах из-за технического несовершенства ирригационных систем и неэффективного управления ими обходится примерно в 1,7 миллиардов долларов.

Наиболее приемлемый, хотя и дорогостоящий способ совместить ирригационные и энергетические интересы в бассейне Сырдарьи известен давно. Для этого достаточно изыскать примерно 2,5 миллиарда долларов США на завершение строительства двух Камбаратинских ГЭС, расположенных выше Токтогульского гидроузла по течению реки Нарын. Ввод в действие новых генерирующих мощностей, согласно расчетам, способен не только полностью покрыть растущие потребности Кыргызстана в электроэнергии, но и позволил бы увеличить ее экспорт, а емкость Токтогульского водохранилища можно было бы полностью сбрасывать преимущественно по ирригационному графику, благоприятному для нижележащих стран.

Однако, с геополитической точки зрения, реализация этих проектов будет способствовать укреплению роли Кыргызстана, как главного регулятора воды в Сырдарьинском бассейне. Видимо, не все влиятельные силы в регионе с энтузиазмом относятся к такой перспективе. Иначе трудно было бы объяснить публикации сведений об альтернативных проектах, заведомо уступающих Камбаратинским по технико-экономическим показателям. Первый из них - строительство мелководного Коксарайского водохранилища для целей сезонного контррегулирования стока оказался слишком несостоятельным и был отвергнут в 2002 году самим инициатором – Казахстаном. Узбекистан же выражает твердое намерение построить, по крайней мере, четыре водохранилища аналогичного назначения, из них два – Резексайское и Кенкульсайское - в Ферганской долине.

С позиций стороннего прагматика может показаться не вполне логичной интенсивная проработка этой идеи в Ташкенте, славящемся во всем мире блестящей гидротехнической школой. Действительно, суммарная емкость новых водохранилищ вряд ли позволит аккумулировать больше четверти зимних сбросов из Токтогульского гидроузла. Но ради этой скромной цели придется идти на значительные расходы, затопить обширные участки в густонаселенной зоне и, к тому же, переложить на свои плечи долю традиционной критики в адрес Кыргызстана со стороны таджикских и казахских соседей.

Готовность Узбекистана идти на такие жертвы можно объяснить только политическими соображениями, а именно - стремлением перехватить хоть часть рычагов управления водой в Сырдарьинском бассейне.

²⁷ Азиатский Банк развития. Проект реабилитации сельского хозяйства. Отчет и рекомендации по предложенному кредиту и гранту технической помощи. Ноябрь, 2002 г.

Если в краткосрочном плане такая политика и позволит получить некоторые дивиденды, то ее дальновидность не вполне очевидна. К примеру, из общеизвестных прогнозов следует, что из всех стран региона только Казахстан располагает внушительными запасами органического сырья, а в том же Узбекистане газовые и нефтяные месторождения иссякнут через несколько десятилетий. Как в таком случае эта страна будет покрывать дефицит электроэнергии - строить ли атомные электростанции, поскольку возможности для строительства ГЭС в Узбекистане невелики, или закупать энергоносители за рубежом? А может быть, гораздо выгоднее держать в кармане солидный пакет акций транснациональных энергетических компаний?

В Кыргызстане таким компаниям есть чем заняться. Кроме упомянутых Камбаратинских ГЭС, ждут своей очереди еще примерно восемь станций перспективного Верхне-Нарынского каскада плюс немало соблазнительных створов для строительства ГЭС на притоках Нарына, чьи потенциальные мощности оцениваются в сумме более чем в 6,5 тысяч МВт²⁸. Не менее широкое поле деятельности для энергостроителей открывается в Таджикистане, где объективно напрашиваются завершение строительства Рогунской ГЭС и еще двух Сангтудинских ГЭС на реке Вахш и еще более впечатляющий проект возведения Даштиджумской ГЭС на Пяндже.

Изыскав средства для реализации этих планов, Центральная Азия, во-первых, будет обеспечена на век вперед дешевой электроэнергией и сможет экспортировать ее за пределы региона. Попутно возникает возможность использовать остатки углеводородного сырья не в топках ТЭЦ, а более рациональным образом, скажем, в химической промышленности. Одновременно будет снята проблема согласования режимов ирригационных и энергетических попусков воды из водохранилищ, учитывая прирост новых буферных емкостей. Так как с их помощью сток Сырдарьи будет зарегулирован почти полностью, а для Амударьи хоть и в меньшей, но существенной степени, это позволит более эффективно управлять водными ресурсами и значительно уменьшить затраты на предотвращение и ликвидацию последствий паводков по стволам главных региональных водных артерий.

Таким образом, «планов громадьё» общеизвестно, их выгодность не вызывает сомнений, но вместе с тем ясно, что внутренние экономические возможности наших стран не позволят уже сейчас приступить к их осуществлению. Напомним однако, что последнее обстоятельство не часто связывается напрямую с нестабильной политической обстановкой в регионе. Она же развивается не по диалектической спирали, а скорее напоминает замкнутый порочный круг. В итоге получается, что внутренние экономи-

²⁸ А.Г. Зырянов. «Состояние и проблемы совместного использования Токтогульского водохранилища в Центральноазиатском регионе». В сб. «МФСА: путь к региональному сотрудничеству». Душанбе, 2003 г.

ческие трудности вызывают сепаратистские настроения, поиски «внешних врагов» и опрометчивые односторонние шаги. Те, в свою очередь, приводят к политическим распрям, и вновь долгожданные внешние инвесторы откладывают свои визиты в регион на неопределенный срок.

Очень не хочется поневоле завершать и этот раздел риторическим вопросом - кто способен разорвать этот круг, первым сделав шаг навстречу? Поэтому вновь вернемся к злободневной теме, - дальнейшей судьбе уже упомянутого неоднократно Соглашения от марта 1998 года. Ведь ясно, что в ближайшую пятилетку ни один из намеченных солидных проектов водохозяйственного строительства в бассейне Сырдарьи полностью завершить не удастся. Поэтому сохранение схемы водно-энергетического обмена между нашими странами в краткосрочной перспективе представляется наиболее реалистичным подходом. Исходя из этого, пути достижения компромисса просматриваются, прежде всего, в части согласования уточненных обязательств сторон и конкретизации механизмов гарантированного соблюдения этих обязательств. Можно предположить, что в проекте нового соглашения будут дополнительно отрегулированы и экологические аспекты вододеления, упущенные ранее. Наверное, удастся найти взаимоприемлемые решения и по спорной теме тарификации встречных поставок и услуг, если за столом переговоров вновь не явится основным раздражителем набивший оскомину вопрос – является ли вода товаром?

О платности водных ресурсов и водохозяйственных услуг

*«Нам все равно, сколько что стоит,
до тех пор, пока оно ничего нам не стоит»*

А.Моруа

Вода - это товар или общественное благо? Попробовав задать этот наивный вопрос обывателю, покупающему бутылку воды, мы чаще всего рискуем нарваться, если не на крупные неприятности, то, во всяком случае, на недоуменную реакцию. Точно так же вопрос покажется неуместным и при оплате счетов за коммунальное водоснабжение или водоподачу на крестьянские поля. Но поставив вопрос несколько иначе: а за что же собственно выкладываются денюжки - за воду, как материальную ценность, за природный ресурс, принадлежащий государству, или же в качестве оплаты услуг по ее добыче, очищению и доставке, мы наверняка не получим вразумительного ответа.

Между тем, размышлениям на эту тему предавались еще прославленные юристы Древнего Рима, оставившие нам в наследство сборники своих сочинений - дигесты. В их хрестоматийных переводах²⁹ можно найти, в частности, определение, что общественная обязанность граждан по управлению Римом сопряжена с расходами на цели, включающие проведение воды, строительство и ремонт водопроводов, сточных канав и т.п. Следует отметить, что до появления «Кодекса Юстиниана», дигесты, по существу, являлись общепризнанными пособиями по применению законодательных актов и даже подменяли их, если таковые отсутствовали, причем уровень конкретизации правовых норм уже тогда был чрезвычайно высок. Например, в них конкретно оговаривались условия освобождения от общественных водохозяйственных работ и льготы налогообложения для отцов пяти детей, судовладельцев, торговцев оливковым маслом и других категорий граждан. Для сравнения отметим, что в ныне действующем водном законодательстве Кыргызстана также содержится упоминание о неких льготах, но до сих пор не ясно на кого они распространяются...

Законодательства подавляющего большинства стран планеты в той или иной форме содержат нормы платности водопользования, с определенными различиями национальных подходов к этой проблеме.

К примеру, в Великобритании сектор водоснабжения приватизирован полностью, но система тарифного регулирования там отлажена таким образом, что не вызывает особого недовольства общественности. В то же время, судя по недавней публикации В.Кейса в «Вашингтон таймс», в

²⁹ Хрестоматия по истории Древнего Рима. М., изд. «Высшая школа», 1987 г.

Боливии передача в частную собственность государственной компании по поставке воды привела к повышению коммунальных расходов неимущих граждан почти на 90%! Отметим, что в одних странах введен прямой водный налог, в других приходится платить по показаниям водосчетчиков, то есть за фактически использованные кубометры воды, за гектары орошаемой пашни или за количество жильцов в квартирах, но такое разнообразие внутренней водно-экономической политики никак не отражается на межгосударственных водных отношениях.

В июле 2001 года был принят «Закон о межгосударственном использовании водных объектов, водных ресурсов и водохозяйственных сооружений Кыргызской Республики»³⁰. Из сотен наработанных парламентом Кыргызстана внутренних законов, именно этот стал надолго бестселлером в глазах региональных политиков, обескураженных формулировкой в статье 5 о приверженности принципу платности водопользования в межгосударственных водных отношениях. Хотя другие статьи закона увязывают это положение с нормами международного права, взаимовыгодным сотрудничеством и условиями соглашений между заинтересованными сторонами, его суть стала интерпретироваться в Казахстане и Узбекистане с подтекстом, что Кыргызстан намерен наживаться на продаже воды сопредельным государствам. Не будем ворошить прошлое и буквально воспроизводить скандальные высказывания в региональной прессе по этому поводу, а также обменаи тяжеловесными репликами между авторитетными политиками наших стран.

Более полезно досконально разобраться, в какой степени этот акт - возмутитель спокойствия - на самом деле противоречит международному праву и легитимной практике. Для этого напомним, что авторы Закона черпали правовые обоснования своих норм, прежде всего, из четвертого принципа «Итогового заявления международной конференции по водным ресурсам и окружающей среде» (Дублин, 1992 г.), гласящего: «Вода во всех конкурирующих видах ее использования обладает экономической ценностью и должна быть признана в качестве «экономического товара».

Здесь можно было бы подискутировать, поскольку английское словосочетание *economic good* допустимо перевести и как «экономический товар», то есть несуразно для русского языка, и как «экономическое благо», что придает определению несколько иной смысл. Но, не вдаваясь в последствия этих лингвистических тонкостей, отметим, что все последующие после Дублина акты международного «мягкого» права содержат куда более осторожные формулировки.

³⁰ Т.У. Усубалиев. Закон Кыргызской Республики «О межгосударственном использовании водных объектов, водных ресурсов и водохозяйственных сооружений Кыргызской Республики». Кыргызстану, всей Центральной Азии грозит глобальное загрязнение радиоактивными отходами. Бишкек. Изд. «Шам», 2002 г.

К примеру, в «Йоханнесбургской декларации»³¹ указано: «улучшение водной политики означает прогресс во всех трех составляющих устойчивого развития: социальной, экономической, экологической». В этой же Декларации в качестве меры стратегического партнерства по водным вопросам и санитарии предписывается: «поощрять разработку новаторских финансовых механизмов, финансово стабильных стратегий, включая внедрение водной ценовой политики, чувствительной к нуждам бедных».

Добавим к этому общедоступные сведения из Интернета, о том, что Мировой Банк, Международный валютный фонд и Всемирная торговая организация «все больше рассматривают приватизацию водных ресурсов как эффективный метод доступа к воде для бедных стран». Официальный сайт ООН в Интернете также рекомендует нечто подобное: «Мы должны творчески отнестись к процессу ценообразования в области водных ресурсов и найти альтернативные пути обеспечения фермеров, промышленных предприятий, городов и других потребителей недорогой водой».

Изучив зарегистрированные в ООН межгосударственные договоры, можно убедиться, что большинство из них фактически регулируют финансовое участие и распределение прибыли между учредителями совместных водохозяйственных программ и проектов. К их числу относятся, например, договоры между США и Мексикой от 1944 г., США и Канадой от 1961 г., ОАР и Суданом от 1959 г., Индией и Непалом от 1999 г. В то же время известны экономические соглашения, где вода фигурирует в качестве предмета купли-продажи, например в отношениях между Малайзией и Сингапуром, Китаем с Макао и Гонконгом, Лесото и ЮАР. В этих случаях предусматривается экспорт воды в соседние страны по каналам и трубопроводам. А вот, согласно договору между Турцией и Израилем, поставка воды должна осуществляться баржами, но при этом себестоимость воды с учетом транспортных расходов будет для Израиля в три раза дешевле, по сравнению с затратами на опреснение собственных минерализованных вод.

Наиболее часто в недавней региональной полемике³² цитировались условия договора между Турцией и Болгарией от 1993 года, хотя в этом случае стоимость сделки по продаже 16 миллионов кубометров воды из водохранилища на реке Мериг обошлось турецкой стороне менее, чем в 2 миллиона долларов. Проектные же затраты на ежедневную переброску 0,8 миллиона кубометров воды из иранского водохранилища Каршех в Кувейт с помощью трубопроводов длиной более 500 км, оцениваются в ги-

³¹ Всемирный Саммит по устойчивому развитию. Рамка мероприятий в области водоснабжения и санитарии. Йоханнесбург, 2002 г.

³² Т.У. Усубалиев. Закон Кыргызской Республики «О межгосударственном использовании водных объектов, водных ресурсов и водохозяйственных сооружений Кыргызской Республики». Кыргызстану, всей Центральной Азии грозит глобальное загрязнение радиоактивными отходами. Бишкек. Изд. «Шам», 2002 г.

гантскую сумму – около двух миллиардов долларов. Начало технического воплощения данного проекта в 2002 году, видимо, знаменует наступление новой эпохи, коли экономически эффективные проекты транспортировки воды на большие расстояния уже сравнимы по стоимости с аналогами межконтинентальной переброски газа и нефтепродуктов. Особо отметим, что все из перечисленных проектов вполне согласуются с нормами «Венской Конвенции ООН о праве международных договоров» (принята в 1969 г, вступила в силу в 1980 г.), так как осуществляются в рамках договоров, заключенных на основе «свободного согласия и добросовестности» заинтересованных сторон.

Целиком опираясь на это условие, сами же участники ожесточенных дебатов вокруг упомянутого кыргызстанского закона могли бы признать их совершенно беспочвенными, а вместо этого занялись бы разделением комплекса водно-экономических региональных проблем на составные части и разрешением их также раздельно.

Для этого стоит исходить из неоспоримого факта - экономические возможности государств Центральной Азии еще долго не будут оставлять места для былой бескорыстной братской помощи и всяческих проявлений благотворительности. Поэтому, чтобы не подвергать риску добрососедские отношения, любые издержки одной страны в пользу других должны компенсироваться справедливым образом. Это очевидное соображение уже закреплено в казахско-кыргызском межправительственном «Соглашении об использовании водохозяйственных сооружений межгосударственного пользования на реках Чу и Талас» от 2000 года, но не мешало бы зафиксировать его в многосторонней декларации или в тексте региональной водной стратегии.

Затем, видимо, должны последовать совместные чисто технические процедуры - формальное согласование перечня водохозяйственных объектов межгосударственного значения, благо, он всем известен, согласование затрат на содержание, эксплуатацию и модернизацию каждого из этих объектов и, наконец, распределение затрат между заинтересованными сторонами пропорционально ожидаемому эффекту.

Произвести и согласовать подобные расчеты для водохранилищ, водозаборных, регулирующих сооружений и каналов межгосударственного значения не столь уж трудно. Вместе с тем, определенная часть внутренней водохозяйственной деятельности государств, расположенных в зонах формирования стока, косвенно идет на пользу соседним странам, но однозначно выразить сумму выигрыша, а значит и долевого участия каждой соседней страны в финансировании подобной деятельности не всегда представится возможным. К этой достаточно спорной сфере сотрудничества можно отнести, например, совместное содержание наблюдательных гидрологических сетей, проведение противопаводковых, регулировочных и берегозащитных мероприятий, восстановление лесопосадок и др. Не

исключено, что на первых стадиях переговоров проявятся разночтения в подходах и суммах компенсации, но их утряска приведет к конструктивному диалогу, а не бесплодной «буре в стакане воды».

Другая же часть проблемы, связанная с куплей-продажей воды, скорее всего, должна решаться в увязке с модернизацией механизмов квотирования водных ресурсов. Если расчетные запасы воды будут разумно поделены на национальные квоты, то трудно себе представить, что Таджикистан или Кыргызстан смогут найти убедительные аргументы для обоснования требований к оплате за воду, причитающуюся нижележащим соседям. В то же время, никакие правовые препоны не помешают им временно уступить часть своей водной квоты тем же соседям, разумеется, не безвозмездно. Ведь существуют в современной мировой практике прецеденты, например в Соглашении между США и Мексикой, платежей за пользование частью чужой квоты пресной воды. Потенциальные покупатели вправе либо добровольно пойти на такую сделку, либо категорически ее отвергнуть, и конечно же, никакие внутренние законы или Дублинские принципы не помешают им сделать окончательный выбор.

Можно представить желательные перспективы развития водно-экономических отношений в Центральной Азии весьма лаконично: экономические интересы рано или поздно начнут превалировать над политическими, водохозяйственные услуги и связанные с ними услуги будут, безусловно, покрываться заинтересованными соседними странами, а тема товарных свойств воды будет всплывать на поверхность лишь при наличии баланса спроса и предложения.

Можно предположить, что эта упрощенная схема будет в дальнейшем развиваться по мере появления на водной бирже Центральной Азии новых игроков - России, Китая, Афганистана, либо более отдаленных инвесторов. Кроме того, весьма вероятны принципиальные изменения водно-экономических отношений в случае создания транснациональных корпораций и консорциумов либо вследствие разгосударствления национальных водохозяйственных инфраструктур, когда рынок услуг начнет формироваться с усиливающимся влиянием независимых водопользователей и частных компаний по доставке воды.

Эти грядущие последствия не следовало бы упускать из вида уже сейчас, при попытках отладить бесперебойную систему водно-энергетического обмена в Сырдарьинском бассейне в рамках модернизированного Соглашения от 1998 года. Как, впрочем, и экологические проблемы, регулярно упоминаемые в совместных коммюнике, но тем не менее застывшие в позе ожидания...

Экологические аспекты региональных водных отношений

«Что имеем не храним, потерявши – плачем»

Теоретики от экологии давно отказались от простодушного определения «матушка природа», подменяя его «средой обитания» или «экологической нишей», ограниченной шестью краеугольными камнями (недра, вода, земля, атмосфера, флора и фауна). Одна из возможных причин этого - устрашающая деградация всех базовых элементов глобальной экосферы, которая столь зримо сказывается на развитии земной цивилизации и нашего региона в частности, что эта тема непременно присутствует в программах почти каждого представительного саммита.

Обозначить всю многогранность природоохранных проблем и подходов к их разрешению невозможно, упомянем вкратце о некоторых из них по двум причинам. Во-первых, как уже отмечалось, специфика климатических условий Центральной Азии определяет решающую роль воды и для жизнеобеспечения населения и для сохранения уникальных природных объектов, со всеми его обитателями. Во-вторых, в регионе всякий водоотбор издавна основывался на трепетном отношении к водным источникам, а к концу XX века сферы водопользования и охраны природы переплелись настолько, что уже ни один заметный водохозяйственный проект не может осуществляться без учета его всесторонних экологических последствий.

Во всяком случае, такая трактовка присутствует в рамочном «Соглашении о сотрудничестве в области охраны окружающей среды и рационального природопользования»³³, заключенном Правительствами Кыргызстана, Казахстана и Узбекистана в марте 1998 года в городе Бишкеке сроком на 5 лет. К сожалению, вновь приходится констатировать, что положения и этого рамочного акта, содержащего длинный список областей природоохранного сотрудничества, но без упоминания о конкретной ответственности за принятые на себя обязательства, наши страны не слишком торопились превратить в жизнь.

Наряду с нехваткой средств финансового обеспечения, такую пассивность, по формальным признакам, можно было бы объяснить и некоторыми фактами улучшения экологической обстановки в регионе, отмечаемыми в последние годы.

Действительно, в диагностических докладах международных программ СПЕКА³⁴, ГЭФ³⁵ и многих публикациях упоминается, что минера-

³³ 10 лет МФСА (решения и события). Душанбе, 2003 г.

³⁴ Проект ООН СПЕКА. Диагностический доклад для подготовки Стратегии сотрудничества по рациональному и эффективному использованию энергетических и водных ресурсов в Центральной Азии. Бишкек, 2003 г.

³⁵ Проект ГЭФ. Отчет «Управление водными ресурсами и окружающей среды бассейна Аральского моря», 2002 г.

лизация воды в низовьях Амударьи и Сырдарьи несколько уменьшилась, хотя по-прежнему превышает показатели 1960-70 годов. Также уменьшилось и количество залповых выбросов загрязняющих веществ в водные источники и атмосферу³⁶.

Но иначе и быть не могло, так как большинство промышленных предприятий региона уже давно работают вполсилы, а потребление минеральных удобрений и ядохимикатов в сельском хозяйстве сократилось в несколько раз. Не менее благотворно для природы сказалось сокращение водопотребления, производства продукции горнодобывающей, химической и других отраслей промышленности, связанных с утилизацией и хранением больших объемов вредных веществ.

Но не следовало бы обольщаться на сей счет, так как эти тенденции естественным образом начнут угасать по мере возрождения национальных экономик. Останутся же побочные последствия экономического кризиса, которые незаметно накапливаются год от года.

Немалую тревогу в увязке с водной тематикой вызывает дряхление промышленных и муниципальных канализационных систем и очистных сооружений. Их деградация напрямую связана с ростом инфекционных заболеваний, обусловленных ухудшением качества питьевой воды. Значительная часть населения сельской местности, по-прежнему, вынуждена пользоваться водой для питья и бытовых нужд из колодцев и арыков, что еще более увеличивает риск массовых эпидемий. Изменилась и сама структура источников загрязнения окружающей среды – в городах и крупных населенных пунктах уже не промышленные предприятия, а неупорядоченные свалки бытовых отходов стали преобладающим фактором при загрязнении пресных подземных вод и речных экосистем.

Однако даже столь быстрое приобщение к техническим благам цивилизации может отразиться для природы и жителей региона менее губительно, чем дремлющие до поры до времени отголоски «холодной войны». Наверное, уже ясно, что речь идет об отходах рудников и обогатительных фабрик, содержащих уран и ртуть, свинец и кадмий, сурьму и мышьяк и еще десятки крайне опасных комбинаций элементов из таблицы Менделеева в таком количестве, что последствия их распространения в водную среду могут сравниться по масштабам с Чернобыльской катастрофой.

Многие из таких отвалов расположены в речных долинах и отгорожены земляными дамбами, отсыпанными полвека и более назад и с тех пор существенно не реконструированными. Землетрясения, паводки, оползни, сели – все эти явления в любой момент могут прорвать зачастую символические заслоны, и тогда миллионы тонн вредоносных отходов устремятся

³⁶ Диалог о воде и климате: исследование случая бассейна Аральского моря. Ташкент, 2002 г.

вниз по речным руслам, не сбавляя скорости на государственных границах. Было бы неуместным прикидывать сумму материальных потерь от каждой из таких аварий, так как даже они несравнимы по значимости с возможным ущербом для генофонда жителей огромных прилегающих территорий.

Но в зоне формирования стока отвалы горнорудного производства – это не единственный источник потенциальных катастроф регионального значения. Мы уже упоминали о настоятельной необходимости поддерживать безопасное состояние крупных водохранилищ и водозаборных узлов. Но высокогорные озера накопили не меньшие запасы воды. Самый известный пример на эту тему - Сарезское озеро в Таджикистане, образованное Усойской плотиной высотой около 600 метров в результате землетрясения 1911 года. После гигантских оползней в 1982 году стали все более активизироваться эрозийные процессы в каньоне реки Мургаб - выше этой плотины, и еще одной волны высотой более 6 метров она может уже не выдержать. Землетрясение 1998 года в соседнем Афганистане, то есть на периферии одной и той же Памирской геологической структуры, напомнило и о риске прорыва Усойской плотины под воздействием сейсмических явлений. Цена этого риска - нешуточная: в 16 миллиардов тонн воды и, согласно расчетам, внезапное опорожнение Сарезского озера очевидным образом отразится на территории 55-70 тысяч квадратных километров, где проживает 5-6 миллионов жителей четырех стран – Афганистана, Таджикистана, Туркменистана и Узбекистана. В связи с этим напомним, что разрушение завальных плотин трех озер в бассейне реки Шахимардан, чьи суммарные объемы воды были несравненно меньшими, по сравнению с Сарезским озером, повлекло за собой в 1998 году человеческие жертвы и значительные материальные потери в Кыргызстане и Узбекистане.

Таким образом, главными потенциальными источниками бед регионального масштаба, прямо или косвенно связанными с водными ресурсами, являются завальные горные озера, крупные водохранилища, а также накопители опасных для здоровья человека и для окружающей среды промышленных отходов, прежде всего радиоактивных и токсичных веществ. Большинство из них находится в зоне формирования водного стока, то есть в основном на территориях Кыргызстана и Таджикистана, в меньшей степени – в горно-предгорных районах Казахстана и Узбекистана. Для этой зоны типичны явления локального характера – паводки, сели, оползни, эрозия почв – все они требуют пристального внимания, профилактических мероприятий и, само собой, немалых средств на ликвидацию негативных последствий.

Для зоны же рассеивания водного стока, включающей большую часть Казахстана, Туркменистана и Узбекистана, почти все местные и зарубежные аналитики выделяют две главные проблемы – минерализацию воды, а также опустынивание и засоление земель. Эти проблемы отмечаются в качестве приоритетных в обзоре «Окружающая среда, вода и безопасность

в Центральной Азии»³⁷, подготовленного под патронажем Исполкома МФСА.

Каждая из них к настоящему времени является темой для обсуждения на бесчисленных конференциях и семинарах, причем наличие проблем не вызывает противоречий, но их толкования порой представляются спорными. Упомянем лишь о двух мнениях такого рода. Во-первых о том, что сами проблемы возникли из-за безалаберной водохозяйственной деятельности, во-вторых, что они мало должны беспокоить жителей зон формирования стока, так как у них в этом отношении обстановка сравнительно благополучная.

Признавая, что действия агропромышленного сектора нижележащих стран при экстенсивных методах земледелия были и остаются далеко не безгрешными, предположим однако, что они в одночасье стали близки к идеалу и в агротехническом отношении и по части использования всякой «химии». Зададимся вопросом – как при этом изменится водно-солевой баланс в речных бассейнах?

Очевидно, что содержание в воде гербицидов, пестицидов и других вредных веществ должно поубавиться, что и произошло на самом деле вследствие не технического прогресса, а экономического кризиса. Вместе с тем, совокупный сток только Амударьи и Сырдарьи ежегодно включает по различным оценкам от 50 до 125 миллионов тонн различных солей. Часть из них попадает в реки без участия человека, а другая, не менее значительная - в результате промывок орошаемых земель, от которых в обозримом будущем отказаться невозможно.

Видимо, нет нужды доказывать, что никакие благие пожелания, вроде повсеместного внедрения систем капельного орошения, эти приходные статьи солевого баланса рек не сократят, а экономически обоснованные технологии массовой утилизации растворенных солей пока не просматриваются.

До поры до времени эти соли незримо накапливались в акватории Аральского моря и сказывались лишь на соотношении численности тех или иных рыбных пород. Теперь же, неважно, откладываются ли они в зоне Приаралья или в бессточных понижениях местности, где нередко заканчиваются трассы дренажных коллекторов, эти соли ждет иная судьба. Песчаные бури вздымают эти «сухие слезы Арала» в атмосферу и всякий раз трудно предугадать осядут ли они на Памирских или Тянь-Шаньских ледниках, либо отравят существование жителей низовьев рек. Предполагается также, что кислотные дожди, регулярно уничтожающие в последние годы урожаи знаменитых садов в предгорных долинах, - это еще одно проявление поднебесных странствий водно-солевой субстанции.

³⁷ Окружающая среда, вода и безопасность в Центральной Азии. Доклад ЕЭК ООН и РЭЦ, Алматы, 2002 г.

Здесь приходится вновь напомнить о принципе международного права «загрязнитель платит» и признать, что наши страны давно числятся в безнадежных должниках перед своими водными экосистемами. Перечень главных загрязнителей мы уже обозначили, но их «долевое участие» в ухудшении качественного состояния вод со временем, по всей вероятности, несколько изменится.

По мере восстановления сельскохозяйственного, промышленного производства и развития теплоэнергетики, именно эти три отрасли будут в дальнейшем наиболее заметно воздействовать на окружающую среду. Можно предположить также, что угрозы, исходящие от хвостохранилищ, свалок бытовых отходов и неочищенных стоков из канализационных систем, уже настолько ощутимо затрагивают условия жизнеобеспечения населения, что соответствующие меры начнут предприниматься в первоочередном порядке и позволят стабилизировать, а затем и ослабить воздействие этих факторов на качество вод.

Количество выхлопных автомобильных труб, по-видимому, и далее будет возрастать, но упорядочить содержание автотранспорта национальным властям вполне под силу. Менее утешительным представляется прогноз распространения солей, так как освоение каждого нового орошаемого гектара либо капитальная промывка ранее загубленного, в погоне за рекордными урожаями, еще долго будет сопровождаться дополнительными тоннами едкого рассола, блуждающими вдоль и поперек Центральной Азии в различных агрегатных состояниях. Если так, печально знаменитое «Азиатское коричневое облако» на границе тропосферы и впредь будет увеличиваться в размерах.

Даже если чудодейственным образом выбросы загрязняющих веществ в водную среду из всех перечисленных источников стабилизируются, то удельная минерализация вод, ныне причисляемых к пресным, все равно будет постепенно увеличиваться по мере роста водопотребления. Это обстоятельство предполагает включение водоохранной деятельности в перечень наиболее актуальных тем международного сотрудничества.

Пока же она является, как нетрудно уяснить, скорее предметом противоречий, связанных с делением стран региона на «вышележащие» и «нижележащие». Действительно, даже при нынешнем плачевном состоянии мониторинга качества вод, нижележащие страны способны зафиксировать залповые выбросы загрязнителей в верховьях трансграничных рек и предъявить соответствующие иски Кыргызстану и Таджикистану. Те же, в свою очередь, не в состоянии контролировать нарушения природоохранных норм своими соседями, и, тем более, документально доказывать причастность конкретного соседа к засолению собственных территорий.

Этим дисбалансом интересов и ответственности можно объяснить отказ стран региона (кроме Казахстана) от присоединения к «Хельсинской конвенции» от 1992 года и нервную реакцию официальных лиц при всяком

упоминании о принципе «загрязнитель платит», а также их прохладное отношение к идеям совместного контроля качества вод и аудита источников загрязнения. Ведь любая активность в этих направлениях сулит вышележащим странам лишние хлопоты и потенциальные экономические санкции, вроде бы перекрывающие выгоды от сотрудничества.

Но водоохранная деятельность отнюдь не ограничивается профилактикой и ликвидацией последствий загрязнения и иного вредного воздействия вод. Мы уже упоминали о том, что состояние горных ледников и снежников, а также лесного покрова высокогорья напрямую сказывается на региональных запасах водных ресурсов. Наряду с этим, известна и масса локальных экологических проблем, которые для местных жителей кажутся более значительными, чем, скажем, глобальное потепление климата. Некоторые из них типичны для всей Центральной Азии, например, связанные с загрязнением и истощением подземных водных месторождений, сохранением среды обитания водной флоры и фауны, уникальных заповедников, обустройством накопителей дренажных и сточных вод и др. Вместе с тем, ряд водоохранных мер требует индивидуального подхода.

Всем понятна, к примеру, озабоченность Казахстана из-за освоения Китаем водных ресурсов Черного Иртыша или по поводу ухудшения состояния экосистем, условия которых разительно отличаются в бассейнах Урала и Балхаша, зон Семиречья и низовьях Сырдарьи. Но можно предположить, что Узбекистан более волнует обстановка вокруг озера Денгиз-куль, Сарыкамыш и Судочье. Кыргызстан более стремится привлечь внимание и инвестиции к бывшей всесоюзной здравнице – озеру Иссык-Куль, а у Туркменистана по горло хватает собственных проблем и в зоне Копет-Дага, и в пустынных оазисах, и на побережье Каспия.

Мы напоминаем об этом в связи с деликатным аспектом Аральской проблемы, который не упоминается в совместных декларациях, но вызывает бурную реакцию на конференциях. Суть дела в том, что в январе 1994 года лидеры пяти стран Центральной Азии согласовали «Межгосударственную концепцию»³⁸, содержащую оценку будущего Аральского моря и прилегающих территорий, а также предполагаемый комплекс действий по стабилизации экологической обстановки в этой зоне.

Положения указанного документа были развиты в 1995 году в Нукусской декларации и затем конкретизированы в программе бассейна Аральского моря (ПБАМ-1). Идеологическая предпосылка Программы – «пациент скорее мертв, чем жив», то есть, что спасти следует не само море, а Приаралье, сомнений не вызвало. Тот факт, что за 1992–2000 годы в акватории Арала поступило более сотни кубокилометров воды, вовсе не означает, что все страны региона безоговорочно признали море равно-

³⁸ 10 лет МФСА (решения и события). Душанбе, 2003 г.

правным «шестым водопользователем» и даровали ему часть национальных квот водопотребления. Просто этот ряд лет был многоводным, к тому же, объемы водозаборов временно сократились, в будущем же на такую благотворительность рассчитывать, скорее всего, неуместно.

Когда же пришло время выполнять экономические обязательства и отчислять из государственных бюджетов средства в МФСА, то вскоре выяснилось, что вышележащие страны к этому явно не готовы, внешних донорских инвестиций, порядка трети миллиарда долларов недостаточно, да и те расходуются не слишком эффективно. Как следствие, программа ПБАМ-1 на некоторое время стала ареной для выяснения отношений и обмена любезностями. Заранее предчувствуя недовольство в свой адрес, Кыргызстан и Таджикистан не ограничились сокрушенными вздохами о нехватке средств, но также использовали ряд контраргументов, чаще всего, от лица независимых экспертов.

Как правило, они сводились к трем основным причинам, из-за которых, вроде бы, финансировать проекты ПБАМ-1 не имеет смысла. Самый примитивный довод – о неизбежной потере Аральской экосистемы, но без упоминания о косвенных последствиях этой драмы для всего региона, был адресован неискушенной части общественности. Для политиков и специалистов-технократов были предложены два других. Первый из них сводился к тезису: кто больше других повинен в угасании Арала и заинтересован в его реанимации, тот пусть за все и платит. Второй указывал на недостатки планирования и реализации Программы, дескать, запроектировали дамбу поперек Арала, а ее прорвало, засадили Приаралье тысячами деревьев, а все они засохли, неспроста все это...

Мы же попытаемся обосновать собственную версию: программа ПБАМ-1 была изначально задумана без учета баланса национальных интересов, а потому успешно реализовать ее, в принципе, было невозможно.

Для этого представим себе побудительные мотивы неимущего таджикского или кыргызского крестьянина, кормящегося от зараженной химикатами нивы, к примеру, в Ферганской долине. Живет он, как правило, без газа, зачастую и без света, пьет воду из арыка, все коммунальные удобства ограничиваются нехитрой постройкой из подручных материалов в глубине двора. Мало того, живет он в страхе перед местными природными катаклизмами, в тревоге, что не может достойно прокормить и обучить свое потомство и даже расслабиться в гостях у родственников - мешают пограничные узбекские кордоны.

Нетрудно предугадать реакцию такого среднестатистического субъекта на известие, что родное правительство бросило его на произвол судьбы, но собирается отчислить часть национального бюджета на поддержку его каракалпакского собрата или отдаленного пересохшего водоема. Раз уж такие крестьяне составляют подавляющее большинство электората, то

ясно, что избранные ими парламентарии не должны были допустить поправки в законодательстве, предусматривающие финансирование мер «Межгосударственной концепции» и ПБАМ-1.

Но события могли бы принять совершенно иной оборот, если в этих документах Сарезское озеро фигурировало бы наравне с Аралом, горные лесные массивы – с приаральскими ветландами, Балхаш, Арнасай и Иссык-Куль стали бы предметом общего внимания и заботы. Остается надеяться, что и в модернизированном варианте Соглашения от 1998 года и в новой программе ПБАМ-2 эти соображения будут должным образом учтены. Это не означает, что донорские средства должны быть обязательно распланы между многочисленными локальными проектами. Разумеется, следует выделить из их числа приоритетные, но таким образом, чтобы население региона не усматривало в них «проузбекскую» или «прокыргызскую» симпатию доноров, в ущерб остальным странам.

Устранение этого немаловажного психологического барьера позволит, на наш взгляд, активизировать природоохранное сотрудничество, прежде всего в сферах, не требующих чрезмерных капиталовложений, но важных для каждой из наших стран. К ним можно причислить, например, реабилитацию наблюдательных сетей, модернизацию системы мониторинга водного фонда, обмена информацией и оперативного оповещения о чрезвычайных ситуациях, выработку общих стандартов охраны вод, безопасности водохозяйственной инфраструктуры и др. Перечень таких актуальных тем может быть значительно расширен. Осуществление же более амбициозных природоохранных и водохозяйственных проектов без поддержки со стороны международных организаций, агентств развития экономически развитых стран и независимых доноров в ближайшие десятилетия вряд ли возможно. Поэтому было бы нелишним хотя вкратце упомянуть и об этой категории неперенных участников водных отношений в Центральной Азии в последние годы.

Вклад международных организаций – реальная поддержка и гипотетические издержки

«Мы не поможем людям, делая за них то, что они могли бы сделать сами»

А.Линкольн

О конкретной донорской помощи мы упомянем чуть позже. Но сначала привлечем внимание к некоторым аспектам программ международных организаций, вызвавшим столь саркастическую оценку доктора Э.Сиверса в его исследовании «Вода, конфликты и региональная безопасность в Центральной Азии»³⁹.

Дело в том, что первая серия пилотных проектов, реализуемых за счет донорской помощи и кредитов, вызвала у большинства из тех, кого Э.Сиверс именует «местными профессионалами», смешанное чувство благодарности за поддержку, воодушевления из-за появления дополнительных заработков и иронии, как из-за чрезмерного апломба иных менеджеров и иностранных консультантов, так и сущности предлагаемых ими рецептов. Ряд подобных проектов откровенно дублировал друг друга либо содержал противоречивые или общеизвестные подходы. Порой они могли принести больше вреда, чем пользы, так как в их основу были заложены стереотипы, наработанные в гумидной зоне или в развивающихся странах Африки. Очевидно, что такие модели не могли органически учитывать ни многовековые традиции водопользования в регионе, ни особенности климатических условий и сиюминутной экономической ситуации, ни, тем более, баланса интересов. Все эти нюансы центральноазиатские водники уловили, но не нарушая восточных обычаев гостеприимства, вежливо поддакивали любым предложениям, чаще всего опуская их затем в «долгий ящик».

Были приняты к сведению и творчески осмыслены и некоторые другие особенности международных программ. Во-первых, ни один из проектов не предусматривал значительных инвестиций в разработку и освоение наукоемких технологий, реабилитацию производственных мощностей предприятий машиностроения и других отраслей, которые бы в конечном счете способствовали ускоренной модернизации водохозяйственной инфраструктуры. Чаще речь шла о заимствовании оборудования и технологий за рубежом, и это дало повод для выводов, возможно умозрительных, о том, что Запад отнюдь не поощряет развитие тех отраслей национальных экономик, которые могли бы стать впоследствии конкурентоспособными.

³⁹ E.W.Sievers. Water, Conflict, and Regional Security in Central Asia. Environment Law Journal, 2002, Vol. 10, #3

Упоминалось и о целенаправленном сбыте в регион морально устаревшей продукции водохозяйственного назначения.

Другой же весьма популярный довод усматривал в системе планирования программ международной помощи региону скрытый политический подтекст. Почему, например, в центре внимания агентств развития оказался именно Арал, загубленный «империей зла», как некогда охарактеризовал СССР артистичный американский президент, но мало кому известна печальная участь подобных же водных бассейнов, деградировавших не без прямого участия стран-доноров. Например, озеро Чад расположено не только на перекрестке границ четырех африканских стран, где проживает сотня миллионов человек, но и на стыке сфер влияния бывших колониальных держав, таких как Франция или Великобритания и транснациональных корпораций.

В XX веке с прилегающих территорий этого озерного бассейна на мировые рынки поступило несметное количество хлопка, кофе, арахиса, какао, а также полезных ископаемых – нефти, олова, алюминия и другого сырья. Как следствие, даже в сезон дождей озеро Чад теперь представляет собой большую лужу, социальный и экономический ущерб от этого для Центральной Африки неисчислимы, а каждое напоминание связано с неизбежным вопросом – кто виноват? Может быть, поэтому Центральной Азии неслышанно повезло – на ее просторах гораздо удобнее наживать политический капитал от благотворительности.

Если даже программы, зародившиеся подобным образом, составили малую долю от общего числа, они несомненно подвергли сомнениям основу благородной идеи оказания донорской помощи и имели вполне ощутимые негативные последствия.

Отнесем эти издержки за счет тактических промахов на этапе сбора сведений о нашем регионе - стоило бы вначале изучить особенности психологического климата, а также приемов советской бюрократической школы, заложниками или даже приверженцами которой стала часть менеджерского аппарата. Однако дареному коню в зубы не смотрят, да и не столь уж занимательны для нас подспудные причины зарождения отдельных проектов. Тем более что их вклад в стабилизацию обстановки в Центральной Азии трудно переоценить.

Особо следует выделить гуманитарную составляющую международной помощи, которая в разгар экономических потрясений была для наиболее уязвимых слоев населения – детей, пенсионеров и инвалидов, как нельзя кстати. Она не ограничивалась только поставками продовольствия, медикаментов и предметов первой необходимости, позволив удержаться на плаву и даже дать толчок для развития здравоохранения, высшего и среднего образования, социального обеспечения, национальной культуры. Можно утверждать также, что необратимую деградацию энергетических и транспортных коммуникаций, водохозяйственной инфраструктуры,

прежде всего систем ирригации и коммунального водоснабжения, удалось приостановить, во многом, благодаря целевым грантам и кредитам.

Для потребителей многолетние неимоверные усилия национальных технических служб по сохранению работоспособности этих систем обычно остаются незамеченными, ведь вода, как текла по каналам и водопроводам, так и продолжает течь, несмотря на политические и экономические катаклизмы. О тех, кого принято называть эксплуатационниками, изредка вспоминают, причем в нелестных выражениях только при нарушениях водоснабжения хотя бы на несколько часов. К сожалению, немногие знают, сколько аварий предотвращено, сколько километров каналов очищено, какое количество оборудования установлено или заменено при непосредственном финансовом участии мирового сообщества.

Пожалуй, еще труднее оценить радикальные преобразования быта и организации труда вследствие массового нашествия в регион, вместе с миссионерами, современных информационных технологий.

Буквально за несколько лет не только в столицах, но и провинциальной глухомани постепенно исчезли из обихода допотопные бухгалтерские счета, логарифмические линейки и пишущие машинки, доставшиеся от дедов и прадедов. Подобная тяга к прогрессу сформировалась и под влиянием международных программ, поскольку почти каждая из них сопровождалась завозом новеньких компьютеров, разнообразной оргтехники и подключением к Интернету все новых абонентов.

Как развивалась бы социально - экономическая и политическая ситуация в Центральной Азии, начиная с 1992 года, без всякой внешней помощи? Скорее всего, при сравнении альтернативных версий даже ортодоксальные злопыхатели вынуждены будут признать суммарный положительный эффект от десятилетних усилий международных организаций.

Некоторые аргументы в пользу этого неоспоримого вывода приведены чуть выше, и далее развивать эту тему, видимо, не имеет смысла. К тому же, есть основания полагать, что, настойчиво затягивая страны региона в орбиту общемировых интеграционных процессов, многочисленные агентства развития сами кое-чему научились и продолжают развиваться.

Судя по характеру перемен в содержании международных программ, можно уловить и признаки наступления качественно нового этапа. К примеру, в этих программах все реже фигурируют в качестве консультантов персоны, навязывающие мало пригодные для региона стереотипы поведения и вычурные технологии. Да и новые проекты теперь более, чем раньше, нацелены на то, чтобы усадить спорщиков за круглые столы, дать ускорение прогрессивным преобразованиям, обратить внимание на усиление сотрудничества, рациональное природопользование и т.п. Показательны в этом плане предварительные наброски уже упомянутой программы ПБАМ-2. В них явно ощущается стремление учесть прежние

ошибки, соблюсти комплексный подход к разрешению насущных водных проблем, избегая упреков в излишних симпатиях к отдельным странам и субрегионам.

Однако по-прежнему мешает все тот же досадный субъективизм, дружно порицаемый в отношении наших стран в отчетах оценочных миссий – отсутствие политической воли, скрытые противоречия интересов, наконец, чьи-то непомерные личные амбиции. Эти соображения могут привести в уныние, но нас они парадоксальным образом обнадеживают. Действительно, если в моральном плане мы не столь ущербны, пора бы избавиться от комплексов неполноценности, чуток разбогатеть и не ждать, сложив руки, когда наступит долгожданный новый этап – сотрудничества не доноров и реципиентов, но равных партнеров по бизнесу.



Честно говоря, мы намеревались вызвать читательский интерес, используя в первой части публикации жанр популярной брошюры, наподобие тех, в ярких обложках с грифом общества «Знание», что сотнями издавались в советские времена. В итоге получилось нечто иное, возможно, очередная вариация на тему «Тысячи и одной ночи», где одна история плавно переходит в другую, но, увы, пока не просматривается счастливый финал. А может быть, весьма прозрачная компиляция сюжета легендарного японского фильма «Расемон», в котором истина постоянно находится где-то рядом, но всякий раз ускользает и трансформируется в другую.

Здесь новоявленные Понтии Пилаты вправе поддеть нас каверзным вопросом - а что есть истина? Но разве, переходя от одной темы к другой, мы не намекали последовательно, что благополучное разрешение водных проблем сдерживается из-за экономических неурядиц, отсутствия общих «правил игры», неумения или нежелания играть по этим правилам, наконец, из-за отсутствия политической воли власть предержащих? Не исключено, что можно обойтись и без болезненного напряжения этой самой воли, если политические приоритеты уступят пальму первенства процессам деловой активности и экономической интеграции.

Памятуя о тщетности попыток установить абсолютную истину путем формального подсчета голосов «pro» и «contra», мы замыслили проведение трансграничного социологического опроса не для этого. Скорее, чтобы сопоставить собственные субъективные оценки региональных водных отношений с иными мнениями. Возможно, кому-то диаметрально противоположные по смыслу суждения по ряду вопросов анкеты покажутся обескураживающими, но они лишь красноречиво подчеркивают сложность пути, который нам еще предстоит преодолеть.

II. РЕЗУЛЬТАТЫ СОЦИОЛОГИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ ПО АКТУАЛЬНЫМ ВОДНЫМ ПРОБЛЕМАМ РЕГИОНА



Результаты социологических исследований по актуальным водным проблемам Центральной Азии

*«Как он дышит, так и пишет,
Не стараясь угодить...»*

Б.Окуджава

Пытаясь хоть как-то развеять собственные сомнения по поводу перспектив развития водных отношений в Центральной Азии, мы обратились к мнению других экспертов. С этой целью в середине 2003 года удалось привлечь к сотрудничеству 69 респондентов из четырех стран – Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана и Узбекистана. К сожалению, по ряду причин не удалось включить в выборку представителей Туркменистана. Со-

храняя анонимность наших респондентов, в таблице 1 приведены данные, характеризующие сферу их занятости и специализации.

Таблица 1

	Казахстан	Кыргызстан	Таджики- стан	Узбеки- стан
Число участников экс- пертного опроса	20	21	12	16
Сфера занятости				
Законодательные органы	0	1	0	0
Органы исполнительной власти	7	10	5	1
Научно-исследователь- ские, образовательные учреждения	8	2	4	10
Международные органи- зации и фонды	1	1	1	1
НПО	3	3	2	1
Производственные пред- приятия	1	4	0	2
Политические партии и общественные движения	0	0	0	1
Представительство				
• столицы	5	21	12	11
• субрегионы	15	0	0	5
Специализация экспертов				
Водное хозяйство	18	9	12	6
Охрана окружающей среды	5	5	5	3
Политология	0	2	0	0
Экономика	0	2	1	4
Право	0	3	0	0
Международные отноше- ния	0	7	1	1
Другое	1	3	0	3

В опросе приняли участие квалифицированные специалисты, напрямую причастные к процессам принятия или реализации решений по водной и природоохранной тематике на национальном и региональном уровне. Об этом свидетельствуют данные таблицы 2.

Таблица 2

Профессиональная деятельность экспертов связана:	Казахстан	Кыргызстан	Таджикистан	Узбекистан
В большей степени с теоретическими работками	1	3	0	1
В большей степени с прикладными работками	6	3	1	2
В равной степени и с теоретическими и практическими работками	11	11	7	11
С общественной деятельностью	3	3	2	1
Другое	2	3	2	1

Коли уж посчастливилось собрать воедино столь значительные интеллектуальные силы, оставалось озаботиться малым – направить эту мощь в нужное русло. С этой целью вниманию респондентов была предложена унифицированная анкета, включающая серию как закрытых вопросов, то есть требующих только положительных либо отрицательных ответов, так и открытого типа, предлагающих кратко обосновать авторские позиции по конкретным вопросам. Возможно, даже при беглом ознакомлении с длинным перечнем вопросов анкеты, приведенной в приложении, может показаться, что она чрезмерно насыщена, но слишком уж разноплановой оказалась сама тема исследования.

Стоит добавить, что каждая из четырех стран Центральной Азии была представлена в выборке различным числом экспертов, и механическое суммирование их голосов по каждому вопросу существенно исказило бы результаты исследования в пользу более многочисленных национальных представительств. Поэтому для обеспечения необходимой репрезентативности опроса, обобщение данных производилось отдельно для каждой из стран. Думается, при таком подходе удалось выяснить наиболее характерные особенности национальных позиций к развитию региональных водных отношений. Забегая вперед, отметим, что они характеризуются чрезвычайно широким диапазоном мнений по ключевым аспектам водной тематики. Нам они показались весьма красноречивыми сами по себе и не требующими дополнительных подробных пояснений. Поэтому дальнейшие комментарии к ответам респондентов сведены к минимуму и призваны лишь привлечь внимание к наиболее примечательным результатам социологического опроса.

Общая оценка современной ситуации в регионе

Предваряющий анкету блок вопросов на эту тему ставил целью выяснить, какие именно социальные, экономические, технические и прочие проблемы характерны для Центральной Азии в целом, а также значимость водных проблем в контексте развития региона и каждой страны в отдельности.

В связи с просьбой обозначить по три наиболее актуальные для Центральной Азии проблемы, наиболее часто в экспертных оценках фигурирует 13 таких проблем, указанных в таблице 3.

Таблица 3

Наиболее актуальные проблемы для Центральноазиатского региона (в % от общего числа обозначенных проблем)

Проблемы	Казах- стан	Кыргыз- стан	Таджи- кистан	Узбеки- стан	В целом
Проблемы социально-экономического развития (бедность, безработица и пр.)	20,0	23,8	16,7	6,3	17,6
Водные проблемы	50,0	33,3	33,3	93,8	52,9
Проблема глобализации	0	0	16,7	0	1,5
Проблема коррупции	10,0	14,3	0	12,5	10,3
Распространение наркомании	0	9,5	0	0	2,9
Приграничные, трансграничные проблемы	15,0	33,3	16,7	12,5	20,6
Проблемы развития демократии, защиты прав человека	5,0	4,8	16,7	0	4,4
Слабость или отсутствие регионального сотрудничества	15,0	33,3	16,7	18,8	20,6
Проблема развития реального сектора экономики	20,0	0	16,7	6,3	10,3
Проблемы развития рыночных реформ	0	9,5	33,3	0	8,8
Слабость госуправления	15,0	14,3		6,3	10,3
Слабость или отсутствие экономической интеграции в регионе	25,0	2,1	16,7	6,3	13,2
Экологические проблемы	55,0	12,5	16,7	56,3	41,2
Другие	15,0	8,3	8,3	6,3	9,5

Данные этой таблицы свидетельствуют о преобладании профессиональных интересов экспертов, так как водные проблемы, в числе наиболее

актуальных, признаются почти 53% респондентов. Тот факт, что приоритетность водных проблем подчеркивается почти всеми экспертами Узбекистана, видимо, лишний раз подтверждает значимость водного фактора в социально-экономическом развитии этой страны. Следует также обратить внимание, что важность экологических проблем отмечают свыше половины экспертов Казахстана и Узбекистана, в то время как в Кыргызстане и Таджикистане их актуальность расценивается в три раза ниже. Таким образом, уже по ответам на первый вопрос прослеживается разграничение интересов стран, относящихся к зоне формирования и рассеивания водного стока. Весьма любопытен разброс мнений экспертов из разных стран и к проблеме рыночных реформ.

Наряду с этим следует отметить общую озабоченность большинства экспертов такими вопросами, как низкий уровень социально-экономического развития региона и регионального сотрудничества, прежде всего, в сфере экономической интеграции, а также неурегулированность приграничных вопросов.

В связи с просьбой обозначить по три наиболее актуальные для Центральной Азии проблемы межгосударственных водных отношений, экспертами выделено 16 таких проблем, указанных в таблице 4.

Таблица 4

Наиболее актуальные проблемы межгосударственных водных отношений

Проблемы	Казах- стан	Кыргыз- стан	Таджи- кистан	Узбе- кистан	В целом
Слабость законодательной и правовой базы регулирования водных отношений между странами	1	6	1-2	1	1
Технические проблемы состояния водохозяйственной инфраструктуры	13	5	-	8	9
Проблема водопотребления в регионе в связи с перспективными запросами Афганистана, Китая	-	-	10	-	18
Неразвитость информационного обмена между странами региона	13	11	6	-	12
Ограниченность водных ресурсов в регионе	13	11	6	5	7
Отсутствие эффективного мониторинга водных ресурсов	8	-	10	11	9

Неэффективность регионального сотрудничества (отсутствие/слабость механизма реализации межгосударственных соглашений, отсутствие интеграции и т.д.)	5	4	4	3	5
Отсутствие программы развития водного хозяйства региона в целом	-	7	-	-	13
Несовершенство механизма межгосударственного вододеления	4	3	1-2	5-6	3-4
Экономические проблемы (недостаток/отсутствие инвестиций, неразвитость рыночных отношений и т.д.)	3-4	1	3	7	2
Проблемы экологии	2	2		3	3-4
Проблема Аральского моря	9	7	-	-	12
Проблема регулирования и использования водных ресурсов	13	-	-	11	15
Трансграничные проблемы	6	11		8	9
Проблемы менеджмента/управления водными ресурсами	9	11	10	3	6
Слабое привлечение НПО и общественности	9	-	10	11	13
Другое	13	11	6	-	17

Показатели таблицы 4 ранжированы, в зависимости от числа экспертных оценок, в которых та или иная из 16 проблем отмечается в качестве приоритетной. Характерно, что в первую очередь большинство экспертов беспокоит несовершенство правовой базы региональных водных отношений, затем неэффективность механизмов регионального сотрудничества, а также экономические и экологические проблемы. В то же время, такие вопросы как изменение структуры водопотребления в Центральной Азии в связи с перспективным ростом запросов на воду Афганистана либо недостаточное привлечение общественности и неправительственных организаций к участию в процессах управления водными ресурсами признаются пока несущественными. Кстати, последнее обстоятельство контрастирует с принципами национальных идеологий большинства стран, предусматривающих приоритет укрепления демократических институтов. Обращает на себя внимание и низкая приоритетность проблемы Аральского моря.

В связи с просьбой обозначить по три наиболее актуальные национальные водные проблемы, экспертами выделено 15 таких проблем, указанных в таблице 5.

Таблица 5

Наиболее актуальные национальные водные проблемы

Проблемы	Казах- стан	Кыргыз- стан	Таджи- кистан	Узбеки- стан	В целом
Социально-экономические проблемы стран	6-7-8- 9-10	7-8-9-10- 11-12-13	*	9-10	*
Технические проблемы реабилитации и развития водохозяйственной инфраструктуры	3-4-5	5-6	5-6	2	4-5-6
Подготовка кадров	*	7-8-9-10- 11-12-13	*	*	11-12- 13
Отсутствие международного опыта	*	7-8-9-10- 11-12-13	*	*	11-12- 13
Экология (хвостохранилища, оползни, сели, таяние ледников, охрана вод и окружающей среды)	3-4-5	5-6	3-4	3	4-5-6
Качество и доступность воды	2	2-3	3-4	1	1
Экономические (рыночные отношения, инвестиции, тарифы и др.)	*	1	1	4	2
Несовершенство законодательной и правовой база водных отношений	1	2-3	7-8	*	4-5-6
Мониторинг	6-7-8- 9-10	*	*	*	11-12- 13
Отсутствие/ограниченность информационной базы	*	*	5-6	*	9-10
Трансграничные проблемы	*	7-8-9-10- 11-12-13	*	5-6- 7-8	7
Проблемы Арала	6-7-8- 9-10		7-8	9-10	
Институциональные проблемы (создание министерства ВХ и др.)	6-7-8- 9-10	7-8-9-10- 11-12-13	*	5-6-7- 8-	8
Управление водными ресурсами	3-4-5	4	2	5-6-7- 8-	3
Участие гражданского общества	6-7-8- 9-10	7-8-9-10- 11-12-13	*	*	9-10
Другое	*	7-8-9-10- 11-12-13	*	5-6- 7-8	11-12- 13

«*» - не названы экспертами

Показатели таблицы 5 также ранжированы в зависимости от числа экспертных оценок, в которых та или иная из 15 обозначенных проблем отмечается в качестве приоритетной. Обращает на себя внимание совпадение мнений экспертов, признающих в числе наиболее важных проблемы качества и доступности воды, неразвитость рыночных отношений и дефицит инвестиций в водохозяйственный сектор, необходимость срочной модернизации водохозяйственной инфраструктуры, а также несовершенство правовой базы и структуры управления водными ресурсами.

Вместе с тем, проблемы Аральского моря, несовершенство национальных систем мониторинга водных ресурсов, а тем более, слабое участие общественности в процессах управления водными ресурсами имеет для респондентов весьма второстепенное значение.

Вододеление – общность подходов пока не просматривается

Диаграмма 1
Необходимо ли учитывать "исторически сложившиеся условия" при межгосударственном делении? в %

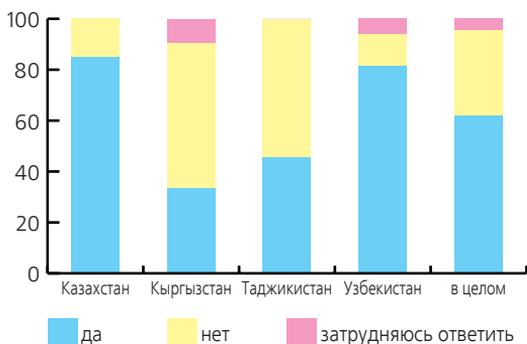
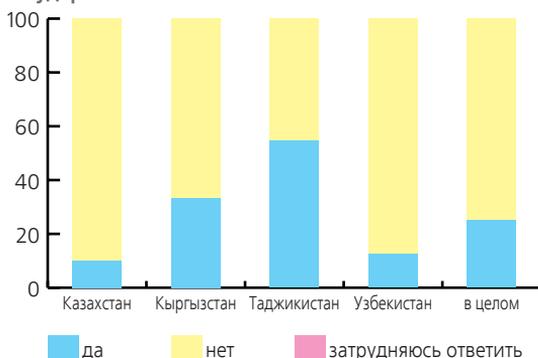


Диаграмма 2
Возможно ли устанавливать объемы национального водопотребления без учета интересов соседних государств? в %



Учитывая результаты многочисленных дискуссий на эту тему, можно было заранее предположить полярность суждений по большинству из вопросов, касающихся межгосударственного вододеления. Похоже, эти ожидания оправдались... Тем не менее, приятным сюрпризом оказалось совпадение мнений и о необходимости учета мер водосбережения и качества воды при планировании межгосударственного вододеления, не говоря уже об учете интересов других стран в этих процессах.

Отношение экспертов к формированию условий межгосударственного вододеления в Центральной Азии иллюстрируется диаграммами 1-3.

Следует обратить внимание, что эксперты Казахстана и Узбекистана, в основном, одобряют прецедентный

принцип, основанный на соблюдении исторически сложившихся условий водопользования в регионе. Среди экспертов Кыргызстана и Таджикистана преобладает отрицательное мнение по этому вопросу, очевидным образом, связанное с претензиями государств, расположенных в зоне формирования водного стока на увеличение объемов национального водопотребления. Отрадно, что подавляющее большинство экспертов, вне зависимости от государственной принадлежности, считают необходимым устанавливать объемы национального водопотребления с учетом интересов соседних государств.

Вполне объяснимо также, что эксперты Кыргызстана предполагают право их государства иметь определенное преимущество при нормировании условий межгосударственного вододелиения, в то время как их коллеги из Казахстана и Узбекистана это право, в основном, подвергают сомнению.

Отношения экспертов к проблеме пересмотра квот национального водопотребления в случае возрастания потребностей в воде Афганистана, в основном, положительное и иллюстрируется диаграммой 4.

Это обстоятельство можно объяснить, скорее всего, данными таблицы 4, где эксперты обосновывают свое мнение соображениями о том, что увеличение национального водопотребления в Афганистане ощутимо скажется на системе водопользования в регионе только в отдаленной перспективе.

Отношение экспертов к проблеме выделения Аральского моря в качестве самостоятельного шестого водопользователя на территории Центральной Азии иллюстрируется диаграммой 5.

Обращает на себя внимание резко отрицательная оценка этой идеи в Кыргызстане, несовпадение оценок среди экспертов Таджикистана и преобладание положительных оценок среди экспертов Казахстана и Узбекистана. В целом, мнения pro et contra разделились примерно поровну, что свидетельствует о

Диаграмма 3
Должны ли иметь преимущества при нормировании условий вододелиения те государства, на чьих территориях формируются водные ресурсы? в %

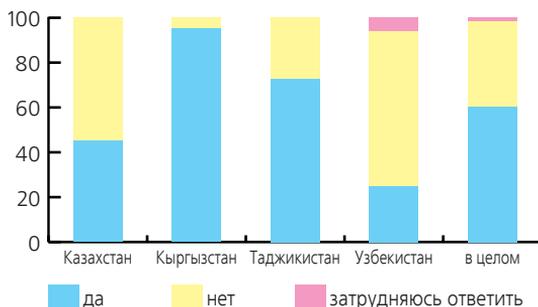
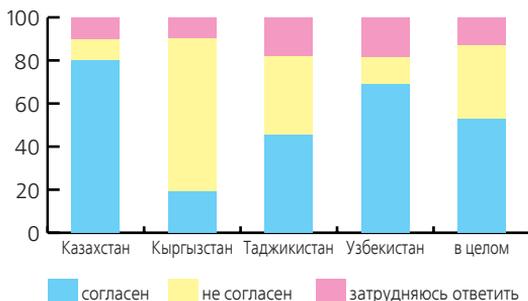


Диаграмма 4
Следует ли пересмотреть квоты вододелиения в случае возрастания потребностей в воде в Афганистане? в %



Диаграмма 5
Следует ли выделить Аральское море в качестве самостоятельного водопользователя? в %



необходимости дополнительных консультаций на межправительственном уровне для достижения консенсуса по данной спорной тематике.

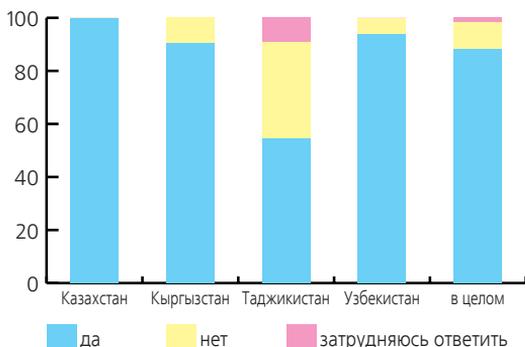
При обосновании своих мнений о проблемах межгосударственного вододелиения, 23.5% экспертов считают, что «вода - это ресурс, на который имеют право все страны». Кроме того, подчеркивается необходимость учета баланса интересов водопотребителей всех стран региона, а также совмещение интересов граждан своих стран и региональной безопасности в целом. Характерно, что 29.4% респондентов ставят национальные интересы водопользования выше региональных.

Отношение экспертов к вопросу о необходимости учета мер водосбережения при планировании межгосударственного вододелиения иллюстрируется диаграммой 6.

В целом, большинство экспертов признают целесообразность учета фактора водосбережения при планировании межгосударственного вододелиения, но в Таджикистане значительная, хотя и не преобладающая, часть респондентов оценивает меры водосбережения за рамками приоритетных.

При обосновании своих мнений, большинство экспертов полагают, что основными направлениями стимулирования водосбережения на национальном уровне должно являться ускоренное внедрение рыночных механизмов хозяйственной деятельности. По крайней мере, 80% респондентов придерживаются именно такой точки зрения, в то время как 20% из них предпочитают меры государственного регулирования тарифной политики водопользования.

Диаграмма 6
Следует ли учитывать меры водосбережения при планировании межгосударственного вододелиения? в %



Отношение экспертов к вопросу о необходимости учета качества воды при планировании межгосударственного вододелиения иллюстрируется диаграммой 7.

Большинством экспертов проблема нормирования каче-

ства водных ресурсов признается необходимым условием планирования межгосударственного вододелия. Однако оценки экспертов Таджикистана по этому вопросу весьма неоднозначны.

Сложно на основании представленных выше противоречивых оценок представить себе содержание нового пакета межправительственных соглашений об оптимизации условий регионального водораспределения. Поэтому поневоле приходится ставить следующий вопрос в более общем плане – об отношении к действующей правовой базе в целом.

Отношение экспертов к существующей правовой базе межгосударственных водных отношений иллюстрируется диаграммой 8.

Весьма показательно, что подавляющее большинство экспертов опять-таки, вне зависимости от гражданства, признают явное несовершенство современной правовой базы, регулирующей водные отношения в Центральной Азии. Это предполагает необходимость активизации межгосударственного сотрудничества в направлении модернизации и дальнейшего развития пакетов соглашений по водной тематике.

Единство мнений по предыдущему вопросу резко контрастируется с широким диапазоном экспертных предложений в отношении вопроса о приоритетных направлениях совершенствования правовой базы региональных водных отношений. Чаще всего предлагается действовать в нескольких направлениях одновременно. 30% респондентов предпочитают разработать новую Региональную конвенцию, охватывающую весь спектр водных отношений, около четверти экспертов признают необходимость присоединения к действующим международным конвенциям.

Диаграмма 7
Следует ли учитывать качество вод при планировании межгосударственного вододелия? в %

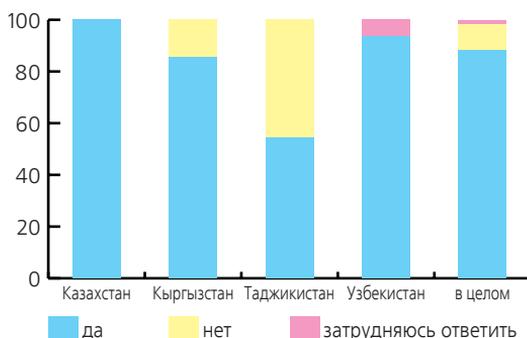
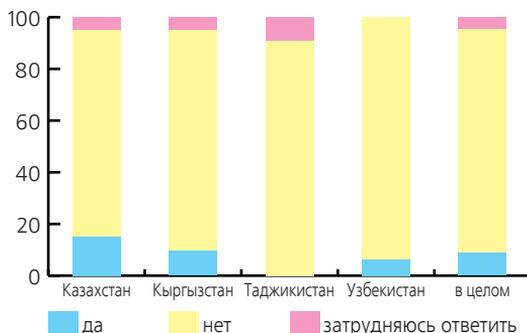


Диаграмма 8
Адекватна ли современным условиям существующая правовая база в сфере регулирования межгосударственных водных отношений? в %



В то время как 18-21% респондентов выступают, соответственно, за конкретизацию ранее заключенных межправительственных соглашений либо за разработку принципиально новых межгосударственных правовых актов.

В ответ на просьбу обосновать свое мнение о полезности действующих правовых актов, ранее принятых на региональном и национальном уровне, со стороны экспертов был получен наибольший объем комментариев. Однако 22,7% респондентов предпочли вообще не комментировать свое отношение к этой теме, а 20% респондентов не смогли перечислить наиболее полезные правовые акты либо отметили, что таких практически нет.

В целом, эффективность ранее заключенных межгосударственных соглашений по водным проблемам экспертами оцениваются невысоко, причем более полезными признаются чаще двусторонние, а не многосторонние соглашения. К числу трех наиболее действенных межгосударственных соглашений, по мнению экспертов, относятся:

- Соглашение от 1998 года и последующие ежегодные соглашения по использованию водно-энергетических ресурсов бассейна рек Нарын-Сырдарья (13.2% от числа экспертов);
- Соглашение об образовании МФСА, создании МКВК и БВО Амударья и Сырдарья (9.9%);
- Соглашение между правительствами Казахстана и Кыргызстана об использовании водохозяйственных сооружений межгосударственного пользования на реках Чу и Талас (8.8.%).

Однако рейтинг даже указанных соглашений представляется весьма низким. Среди экспертов Казахстана максимальную оценку получили Национальный Водный Кодекс, Соглашения об использовании водно-энергетических ресурсов бассейна рек Нарын-Сырдарья и об использовании водохозяйственных сооружений межгосударственного пользования на реках Чу и Талас.

Эксперты Кыргызстана, в основном, придерживаются мнения казахских коллег, но упоминают также о полезности соглашений об образовании МФСА, МКВК и БВО. При этом два эксперта из Кыргызстана высказали мнение, что все действующие ныне соглашения не отвечают интересам их государства.

Эксперты Таджикистана выше всего (41.7%) оценивают соглашение по использованию водно-энергетических ресурсов бассейна рек Нарын-Сырдарья и последующие ежегодные соглашения по этой проблеме. Кроме этого, эксперты этой страны обратили внимание на двустороннее Казахско-Кыргызское соглашение по рекам Чу и Талас, соглашение о создании МФСА, а также на соглашение между Узбекистаном и Туркменистаном о вододелении в бассейне реки Амударья.

Эксперты Узбекистана из числа других правовых актов предпочли декларации Глав государств по водной тематике и соглашение об образовании МФСА.

Основным аргументом в пользу эффективности ранее заключенных соглашений, по мнению большинства экспертов, является лишь то, что у них пока нет реальной альтернативы. Основные претензии в адрес правовой базы региональных водных отношений заключаются, по мнению экспертов, в ее излишней декларативности, свойственной документам рамочного типа, недостаточному вниманию при разработке ее содержания к соблюдению баланса интересов стран-участниц. Кроме того, отмечается, что ряд положений действующих соглашений зачастую не реализуется.

Экономика водопользования – уже не «общий котел», но еще не совместный бизнес

Признаться, памятуя о том, что в последние годы всякое упоминание о товарной ценности воды неизменно становилось раздражающим фактором в региональных отношениях, мы вначале намеревались формулировать блок вопросов на эту тему с особой осторожностью. Но, в итоге, решили поставить первый вопрос ребром – уместна ли плата за воду, если водопользователем является не простой дехканин, а целая страна?

Отношение экспертов к этому вопросу иллюстрируется диаграммой 9.

Как следует из диаграммы, большинство экспертов придерживается отрицательного мнения о платности водопользования на межгосударственном уровне. В то же время, две трети респондентов Кыргызстана выразили противоположную точку зрения. Характерно, что 20% экспертов Кыргызстана и 25% экспертов Таджикистана затруднились ответить на этот вопрос. Особо следует отметить, что напрямую признали воду товаром лишь два эксперта из Кыргызстана и один эксперт из Казахстана.

Отношение экспертов к вопросу о платности услуг по подаче воды на межгосударственном уровне иллюстрируется диаграммой 10.

В целом, большинство экспертов придерживаются мнения о том, что услуги по подаче воды на межгосударственном уровне должны оплачиваться заинтересованными странами. Тем не менее,

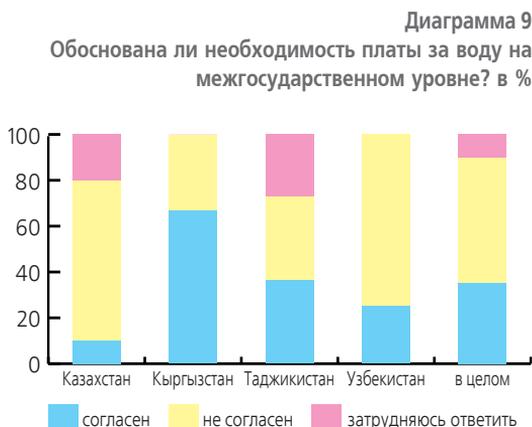


Диаграмма 10

Обоснована ли необходимость платы за предоставляемые услуги по подаче воды на межгосударственном уровне? в %

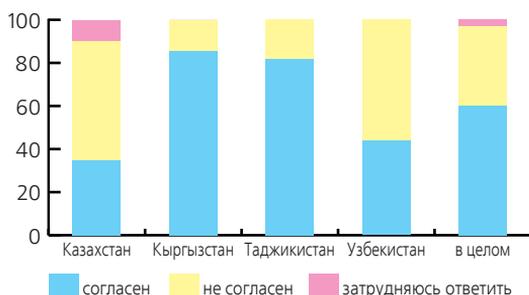
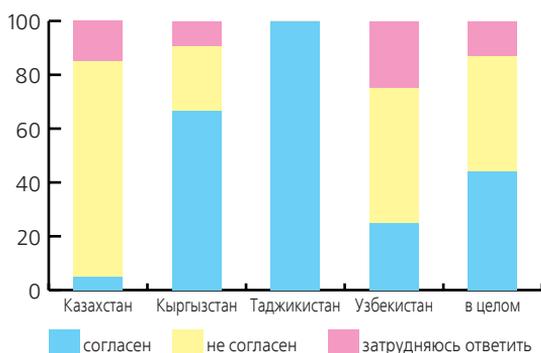


Диаграмма 11

Обоснована ли необходимость компенсации за упущенную выгоду при реализации водохозяйственной деятельности? в %



представляется опрочечивым делать обобщающий вывод на основе прямого подсчета голосов за и против этой идеи, так как эксперты Кыргызстана и Таджикистана, то есть стран - потенциальных поставщиков услуг, полагают необходимость платности услуг очевидной. Эксперты Казахстана и Узбекистана, то есть стран - потенциальных потребителей услуг, не склонны считать введение платы за услуги по подаче воды обоснованной акцией. Таким образом, данные диаграммы 10 выделяют обозначенную проблему в качестве одной из наиболее спорных.

Отношение экспертов к вопросу о необходимости компенсации за упущенную выгоду при реализации водохозяйственной деятельности на межгосударственном уровне иллюстрируется диаграммой 11.

Вновь следует обратить внимание на противоречия мнений в отношении этого вопроса. Здесь также наблюдается совпадение положительных оценок экспертов Кыргызстана и Таджикистана, контрастирующих с отрицательными оценками экспертов Казахстана и Узбекистана. Эта проблема также представляется одной из наиболее спорных, поскольку суммарные положительные и отрицательные оценки уравнивали друг друга, а конкретные механизмы компенсации никем из экспертов не предложены.

Отношение экспертов к вопросу о необходимости компенсации ущерба при осуществлении водохозяйственной деятельности на межгосударственном уровне иллюстрируется диаграммой 12.

Обращает на себя внимание значительный разброс мнений по этому вопросу среди экспертов, даже относящихся к одному государству. Кроме того, около 18% от общего числа респондентов затруднились ответить на данный вопрос. Это свидетельствует о том, что вопрос недостаточно проработан даже на

методическом уровне и требует к себе повышенного внимания.

Отношение экспертов к вопросу о необходимости введения платы за водные ресурсы на национальном уровне иллюстрируется диаграммой 13.

В очередной раз отмечают значительные расхождения оценок, свидетельствующих о различиях в подходах к развитию политики рыночных отношений, как среди государств Центральной Азии, так и среди отдельных специалистов. Скорее всего, это можно объяснить недостаточным опытом реализации рыночных механизмов в регионе.

Отношение экспертов к вопросу о целесообразности введения дифференцированных тарифов оплаты за воду на национальном уровне иллюстрируется диаграммой 14.

Обнадеживает в данном случае совпадение мнений большинства респондентов, полагающих, что введение дифференцированных тарифов оплаты за воду способствует развитию рыночных отношений, поскольку учитывает реальную себестоимость водохозяйственных услуг в различных секторах экономики и местную специфику отдельных ирригационных, промышленных, коммунально-бытовых и других водохозяйственных систем.

Отношение экспертов к проблеме формирования та-

Диаграмма 12
Обоснована ли необходимость компенсации ущерба при реализации водохозяйственной деятельности на межгосударственном уровне? в %

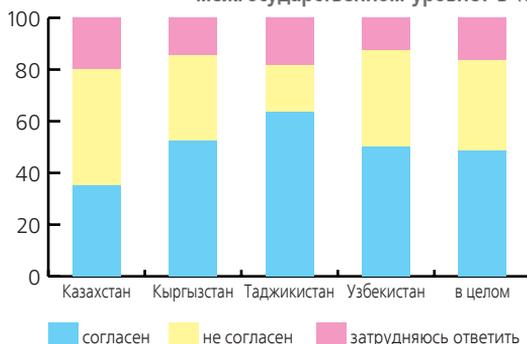


Диаграмма 13
Обоснована ли необходимость платы за водные ресурсы на национальном уровне? в %

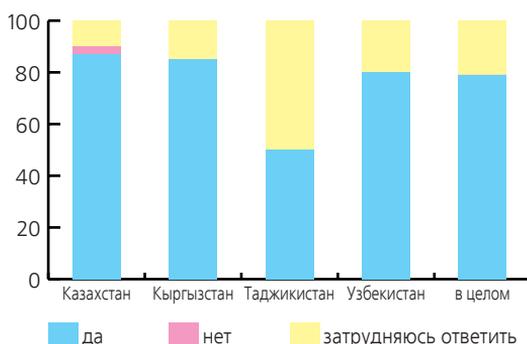


Диаграмма 14
Следует ли использовать дифференцированные тарифы на воду на национальном уровне? в %

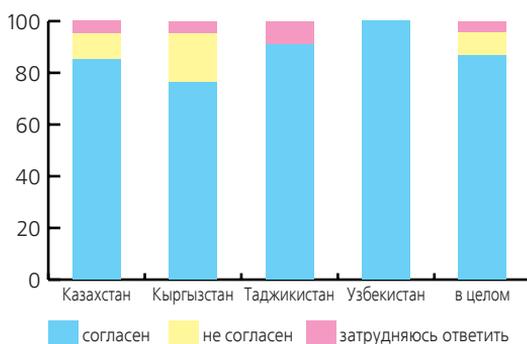
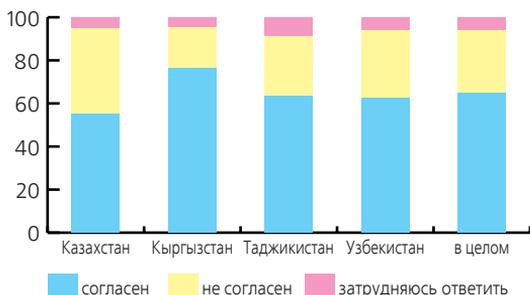


Диаграмма 15

Должен ли уровень тарифов на воду обеспечивать рентабельность услуг по ее поставке на национальном уровне? в %

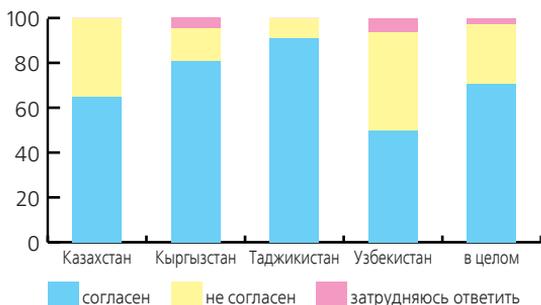


рифной политики, обеспечивающей рентабельность услуг по поставке воды на национальном уровне, иллюстрируется диаграммой 15.

Как следует из диаграммы, почти две трети респондентов придерживаются мнения о том, что национальная тарифная политика, в принципе, должна обеспечивать рентабельность водохозяйственных услуг, при этом наибольшие расхождения оценок отмечаются среди экспертов Казахстана, наименьшие - среди экспертов Кыргызстана.

Диаграмма 16

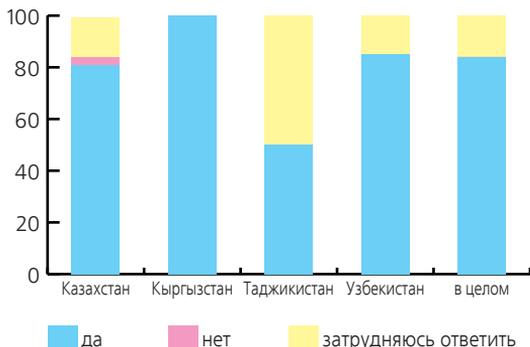
Следует ли учитывать платежеспособность потребителей при определении тарифов на воду на национальном уровне? в %



Отношение экспертов к вопросу о необходимости учета реальной платежеспособности потребителей на национальном уровне, при определении тарифов на воду, иллюстрируется диаграммой 16.

Диаграмма 17

Нужны ли льготы и дотации, стимулирующие развитие приоритетных отраслей экономики на национальном уровне? в %



Почти три четверти респондентов убеждены в необходимости принятия мер социальной защиты потребителей при регулировании тарифной политики водопользования на национальном уровне. Наибольшие расхождения оценок по этому поводу отмечаются среди экспертов Узбекистана, что, по-видимому, может свидетельствовать о недостаточном опыте платного водопользования в этой стране.

Отношение экспертов к вопросу о целесообразности введения льгот и дотаций при

формировании национальной тарифной политики водопользования иллюстрируется диаграммой 17.

В данном случае нетрудно заметить совпадение мнений большинства экспертов о целесообразности осуществления на национальном уровне гибкой экономической политики, в том числе обеспечивающей путем тарифного регулирования, льготного налогообложения и дотаций стимулирование развития приоритетных водопотребляющих отраслей экономики.

Водохозяйственная структура в будущем – расчеты и просчеты

Разумеется, за крайне редким исключением, принципиальная необходимость дальнейшего осуществления проектов, направленных на модернизацию и развитие региональных водохозяйственных комплексов, вряд ли может быть оспорена на разумных основаниях. Тем не менее, когда речь заходит о каких-либо конкретных проектах, трудно было ожидать, что голоса наших респондентов будут звучать в унисон. Эта гипотеза подтвердилась в последующей серии вопросов.

Отношение экспертов к идее переброски части стока сибирских рек на территорию Центральной Азии иллюстрируется диаграммой 18.

Как следует из диаграммы, в целом преобладает негативное отношение к этой идее. В то же время, следует отметить, что среди экспертов Казахстана, Таджикистана и Узбекистана мнения разделились примерно поровну, а в Кыргызстане отмечается явное преобладание отрицательных мнений. В комментариях экспертов по этому поводу прослеживается озабоченность в связи с непредсказуемостью экологических последствий реализации проекта (33% ответов). 14,3% респондентов настаивают на необходимости значительных финансовых и материальных затрат, а в 20% ответов содержатся сомнения насчет экономической, экологической и социальной целесообразности осуществления проекта. При этом три эксперта из Узбекистана и Казахстана выразили твердое убеждение, что дефицит воды в регионе невозможно покрыть за счет внутренних резервов водных ресурсов на территории Центральной Азии. Этот вывод резко контрастирует с некото-

Диаграмма 18
Отношение к переброске части водного стока сибирских рек в Центральную Азию, в %

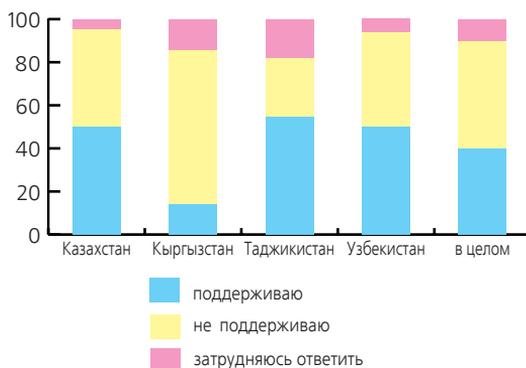
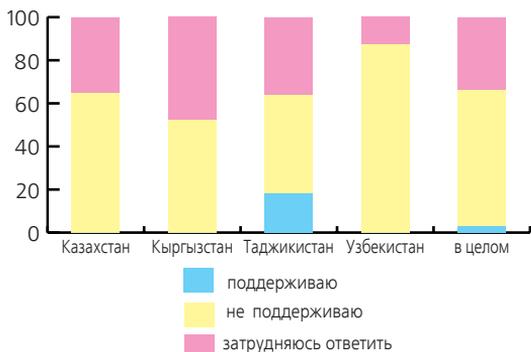


Диаграмма 19
Отношение к созданию проекта «Озеро Золотого века» в Туркменистане, в %



рыми оценками, указанными в первых разделах публикации, свидетельствующими о достаточности водных ресурсов в регионе с учетом обозримой перспективы.

Отношение экспертов к идее создания «Озера Золотого века» на территории Туркменистана, которое предполагается подпитывать дренажным стоком из бассейна реки Амударьи, иллюстрируется диаграммой 19.

Следует обратить внимание, что две трети респондентов высказывают резко негативное отношение к этой идее. Любопытно отметить, что 11 экспертов усматривают в этом проекте скорее политическую акцию, не вызванную реальной необходимостью, а еще пять экспертов характеризуют будущее проекта как очередное «мертвое озеро». Интересно, что около 30% респондентов затруднились ответить на этот вопрос, в связи с полным отсутствием или недостаточностью информации. Среди комментариев, обосновывающих экспертные оценки, неоднократно обозначаются мнения, что этот проект существенно изменит водный баланс в бассейне реки Амударьи и в регионе в целом, ухудшит экологическую ситуацию в зоне Приаралья и в перспективе будет способствовать только интересам Туркменистана, в ущерб национальным интересам соседних государств.

Отношение экспертов к вопросу, будет ли способствовать развитию региона завершение строительства Рогунской ГЭС в Таджикистане и Камбаратинских ГЭС в Кыргызстане, характеризуется данными таблиц 6 и 7.

Таблица 6

Распределение ответов экспертов на вопрос: «На Ваш взгляд, будет ли содействовать развитию региона завершение строительства Рогунской ГЭС?», в %

	Казах- стан	Кыргыз- стан	Таджики- стан	Узбеки- стан	В целом по выборке
Да	68,2	76,2	83,3	93,3	83,3
Это зависит от участников управ- ления Рогунской ГЭС	9,0	-	-	-	-
Нет ответа/ затрудняюсь от- ветить	18,2	23,8	16,7	6,7	16,7
Другое	3,6	-	-	-	-

Таблица 7

Распределение ответов экспертов на вопрос: «На Ваш взгляд, будет ли содействовать развитию региона завершение строительства Камбаратинских ГЭС?», в %

	Казах- стан	Кыргыз- стан	Таджи- кистан	Узбеки- стан	В целом по выборке
Да	76,2	90,5	90,9	86,7	87,9
Да, если будет осуществляться совместное управление водными ресурсами	4,8	-	-	-	-
Нет	-	4,8	-	-	1,5
Нет ответа/затрудняюсь ответить	14,3	4,8	9,1	13,3	10,6
Другое	4,8	-	-	-	-

Из данных таблиц 6 и 7 следует, что подавляющее большинство экспертов высказалось положительно (соответственно 81% и 85% от общего числа респондентов). Причем против реализации этих проектов в каждом случае высказывались не более двух экспертов, обосновавших свое мнение недостаточностью информации.

Отношение экспертов к проектам строительства новых водохранилищ в Узбекистане характеризуется данными таблицы 8.

Таблица 8

Распределение ответов экспертов на вопрос: «На Ваш взгляд, будет ли содействовать развитию региона строительство новых водохранилищ в Узбекистане?», в %

	Казах- стан	Кыргыз- стан	Таджи- кистан	Узбеки- стан	В целом по выборке
Да	14,3	22,7	10,0	25,0	18,8
Нет	61,9	45,5	10,0	43,8	44,9
Скорее нет, чем да	-	4,5	-	-	1,4
Строительство приведет к дополнительным потерям воды	4,8	-	10,0	-	2,9
Будет способствовать только интересам Узбекистана	4,8	9,1	-	-	4,3
Приведет к негативным экологическим последствиям	-	-	-	6,3	1,4
Нет ответа/затрудняюсь ответить	9,5	13,6	50,0	12,5	17,4
Другое	4,8	4,5	20,0	12,5	9,2

Как свидетельствуют данные таблицы 8, отношение к этому вопросу характеризуется более широким диапазоном оценок. Около 45% респонден-

тов отрицательно относятся к этим проектам, 19% - положительно, а 17% затруднились ответить на этот вопрос. Из числа комментариев, обосновывающих экспертные оценки по этому вопросу, следует отметить мнение, что эти проекты осуществляются только в интересах Узбекистана, но не региона в целом, что они приведут к дополнительным потерям воды и вызовут негативные экологические последствия.

На вопрос какие другие крупные водохозяйственные проекты, по мнению экспертов, могут иметь региональное значение, 40% респондентов уклонились от ответа. Лишь три эксперта подчеркнули отсутствие необходимости в новых крупных водохозяйственных проектах, а некоторые из них предпочли сформулировать свое мнение в общем виде, предлагая разработку новых совместных программ регионального водохозяйственного строительства (11%), проектов охраны вод в зоне формирования водного стока (8% ответов), отмечая в принципе целесообразность сотрудничества в этой сфере (5.6.% ответов) либо необходимость их реализации в рамках региональной программы ПБАМ-2.

Из числа поступивших конкретных предложений на эту тему следует отметить:

- Строительство Даштиджумской ГЭС;
- Завершение строительства каскада ГЭС на реке Вахш;
- Реконструкцию Учкурганской ГЭС;
- Переброску стока из бассейна реки Пяндж в бассейн реки Вахш;
- Реконструкцию Кайракумского водохранилища;
- Переброску стока р. Зеравшан в Согдийскую зону;
- Строительство Алабукинской ГЭС;
- Строительство Кампыр-Раватского и Сохского магистральных каналов;
- Строительство магистральных коллекторов вдоль стволов рек Амударья и Сырдарья;
- Строительство магистральных каналов на территории Хорезма и Каракалпакии.

Природоохранная деятельность – необходимый компонент регионального сотрудничества

Так как идея объединить усилия наших стран для улучшения экологической обстановки в Центральной Азии – одна из немногих, принимаемых в принципиальном плане безоговорочно, то соответствующая серия вопросов скорее ставила целью выявить «болевые точки» водных экосистем и перечень необходимых мер для их устранения.

В ответ на просьбу обозначить три наиболее актуальные проблемы охраны окружающей среды для Центральной Азии в целом, экспертами выделено 15 наиболее актуальных проблем, среди которых превалирует проблема деградации Аральского моря (15% ответов), деградации других водных экосистем (13% ответов), а также деградации и вторичного засоления земель (11% ответов).

В число других наиболее актуальных природоохранных проблем вошли:

- Загрязнение атмосферы (6.7%);
- Восстановление лесных угодий (3.0. %);
- Деградация ледников (6.7 %);
- Проблемы обеспечения населения качественной питьевой водой (9.7%);
- Реабилитация хвостохранилищ (7.3%);
- Проблемы охраны поверхностных вод (7.9%);
- Сокращение биоразнообразия водных экосистем (4.8%);
- Предотвращение зимних сбросов в Арнасайскую впадину (1.8%);
- Предотвращение прорывов горных озер (2.4%);
- Проблема захоронения и утилизации отходов (2.4%);
- Нерациональное природопользование в целом (1.2%);
- Тяжелое социально-экономическое положение населения региона, вызывающее ухудшение экологической обстановки (4.2%);
- Другие проблемы (2.4%).

В ответ на аналогичную просьбу обозначить три наиболее актуальные проблемы охраны окружающей среды, характерные для отдельных стран Центральной Азии, экспертами выделено 20 наиболее значимых проблем, в большинстве случаев, как нетрудно заметить, свойственных и региону в целом.

В частности, среди обозначенных экспертами, также превалируют проблемы деградации водных экосистем (12.4%), деградации и вторично-

го засоления земель (16.5%), деградации Аральского моря (7.1%), охраны поверхностных вод (7.6%), а также проблемы обеспечения населения качественной питьевой водой (7.6%). В число других, наиболее актуальных, по мнению экспертов, природоохранных проблем вошли:

- Дефицит инвестиций для осуществления водоохранной деятельности (4.7%);
- Ухудшение экологической обстановки в зоне озера Балхаш (1.2%);
- Ухудшение экологической обстановки в зоне Каспийского моря (0.6%);
- Ухудшение технического состояния водоочистных сооружений (3.5%);
- Проблемы восстановления лесных угодий (4.7%);
- Деградация ледников (2.4%);
- Неудовлетворительное состояние хвостохранилищ (4.7%);
- Предотвращение зимних сбросов в Арнасайскую впадину (2.4%);
- Предотвращение прорывов горных озер (0.6%);
- Проблема захоронения и утилизации отходов (3.5%);
- Несовершенство систем экологического мониторинга (0.6%);
- Общее ослабление роли природоохранной деятельности (1.2%);
- Тяжелое социально-экономическое положение населения региона, вызывающее ухудшение экологической обстановки (3.5%);
- Другие проблемы (1.2%).

Отношение экспертов к вопросу о ранжировании восьми актуальных экологических проблем, в зависимости от их значимости для Центральной Азии, характеризуется обобщенными данными таблицы 9.

Таблица 9

Проблемы	Казах- стан	Кыргыз- стан	Таджики- стан	Узбеки- стан	В целом
Деградация Аральского моря и Приаралья	II	VI	II	I	I-II
Деградация водных экосистем	I	IV	V	II	I-II
Загрязнение вод	III	III	I	III	III
Деградация и вторичное засоление земель	V	V	III	IV	IV
Опасность прорыва хвостохранилищ	VII	I	VIII	VIII	V

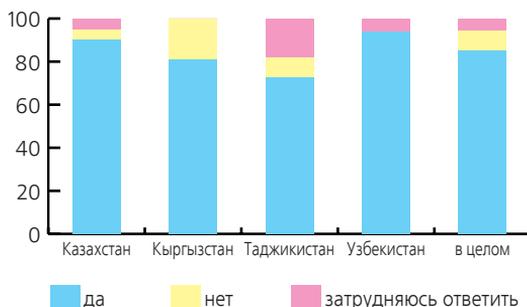
Деградация ледников	VI	II	IV	V	VI
Сокращение запасов и ухудшение качества подземных вод	IV	VII	VI	VI	VII
Опасность прорыва высокогорных озер	VIII	VIII	VII	VII	VIII

Сводные данные таблицы 9 отражают не только определенные противоречия мнений экспертов, принадлежащих к той или иной стране, но, по ряду вопросов, обозначают и единство подходов. Например, проблемы деградации водных экосистем, в том числе относящиеся к зоне Приаралья, обозначаются экспертами Казахстана, Узбекистана и Таджикистана в числе наиболее приоритетных, в то время как экспертами Кыргызстана таковыми признаются проблемы прорыва хвостохранилищ и деградации ледников. Вполне объяснимо также, что для экспертов из стран зоны рассеивания водного стока опасность прорыва высокогорных озер не представляется весьма существенной, но подобная же реакция на эту тему экспертов Таджикистана, видимо, требует уточнения. Следует обратить внимание на то, что проблема загрязнения вод в целом почти единодушно признается третьей по значимости, в то время как ухудшение качества подземных вод ранжировано большинством экспертов на седьмом, то есть предпоследнем месте. Трудно предположить, почему ниже 10 % ответов остались такие существенные проблемы, как восстановление лесных угодий, прекращение зимних попусков в Арнасайскую впадину, а также дефицит финансирования для реализации экологических проектов и утилизация вредных отходов производства.

Отношение экспертов к вопросу о целесообразности расширения участия специалистов в сфере экологии в работе межгосударственных водохозяйственных структур иллюстрируется диаграммой 20.

Характерно совпадение положительных мнений экспертов при формировании ответов на этот вопрос, свидетельствующее о необходимости усиления природоохранного направления в развитии сотрудничества государств Центральной Азии.

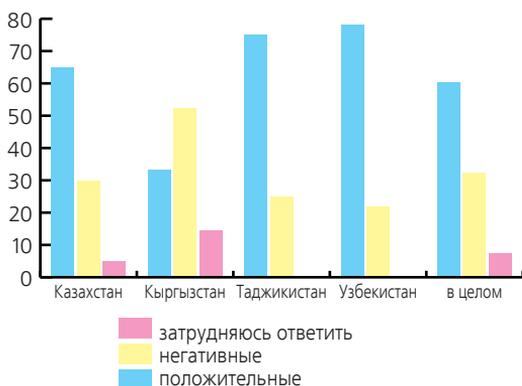
Диаграмма 20
Целесообразно ли расширение участия экологов в работе межгосударственных водохозяйственных структур? в %



О восторге доверия к управляющим структурам, ныне действующим и гипотетическим

Этой серией вопросов предполагалось выявить консенсус мнений по поводу оптимизации структуры управления водными ресурсами на региональном и национальном уровнях. Однако вместо этого у большинства читателей может сложиться впечатление, что период «разброда и шатаний» еще далеко не преодолен...

Диаграмма 21
Оценки деятельности МФСА, в %



Отношение экспертов к деятельности Международного Фонда Спасения Арала (МФСА) иллюстрируется диаграммой 21.

Среди тех, кто дал положительную оценку, 61,3% - отметили, что «МФСА поддерживает сотрудничество в странах ЦА», 16,1% - что «МФСА – единственная организация по вододелению и управлению, имеющая необходимый для этого статус»; 12,9% - «МФСА содействует

поступлению инвестиций»; 9,7% - «МФСА решает экологическую проблему обширного региона».

В противовес этому приведем и перечень аргументов, обосновывающих отрицательные оценки деятельности МФСА:

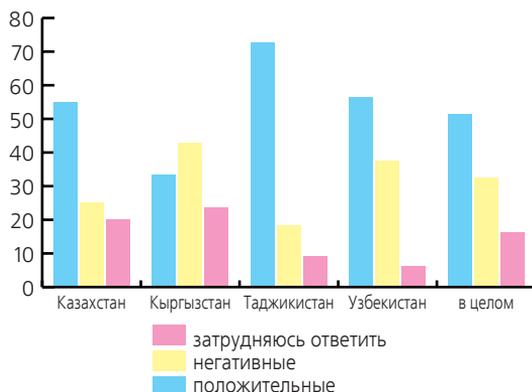
- отсутствие конкретных результатов действий фонда либо низкая эффективность его деятельности (46,2%);
- отсутствие прозрачности в деятельности МФСА (12,8%);
- МФСА лоббирует только интересы стран низовий (12,8%);
- МФСА не удалось достичь позитивных сдвигов в решении проблем экологии (10,2%);
- отсутствие связи с общественностью стран (10,2%);
- отсутствие правовых актов, регулирующих деятельность МФСА и большие затраты на содержание этой структуры.

Тем не менее, около 60% респондентов оценили деятельность МФСА, скорее, как положительную.

Отношение экспертов к деятельности Межгосударственной Координационной водохозяйственной комиссии (МКВК) иллюстрируется диаграммой 22.

При ответе на этот вопрос число затруднившихся оценить деятельность МКВК оказалось почти в два раза больше, чем в отношении МФСА. Каждый десятый из опрошенных отметил, что не обладает достаточной информацией для ответа. Положительные оценки, в основном, базируются на мнениях, что «деятельность МКВК направлена на поддержание консенсуса и бесконфликтного управления водными ресурсами», но «требуется коренная перестройка и совершенствование ее работы» и «в МКВК создана мощная информационная база».

Диаграмма 22
Оценки деятельности МКВК

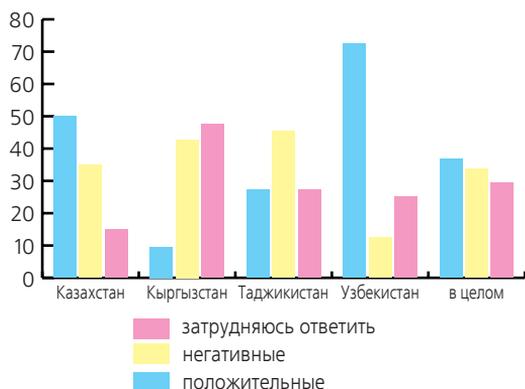


В аргументации негативных оценок доминируют мнения, что «МКВК решает вопросы только водораздела и оторвано от экологических и энергетических вопросов» и об «отсутствии единой программы и низкой эффективности деятельности МКВК». Отдельными экспертами Кыргызстана и Таджикистана высказывались также соображения, что «МКВК работает только на Узбекистан и Казахстан». Акцентируется внимание на большие затраты на содержание этой организации, отсутствие у нее реальных полномочий, низкую эффективность взаимодействия и взаимоотношений на межотраслевом и региональном уровне. В конечном счете, положительные и отрицательные оценки деятельности МКВК распределились примерно поровну, что, по-видимому, свидетельствует о необходимости дальнейшего совершенствования этой структуры.

Отношение экспертов к деятельности Бассейновых водохозяйственных организаций (БВО) иллюстрируется диаграммой 23.

Число затруднившихся ответить на этот вопрос еще больше, чем в предыдущих случаях (трое из каждых 10 опрошенных сослались на отсутствие или

Диаграмма 23
Оценки деятельности БВО



недостаток информации о деятельности БВО или оставили этот вопрос без ответа).

Как позитивный фактор в деятельности БВО, отмечалось, что данная структура «решает вопросы водопользования и вододеления в странах Центральной Азии и контроля деятельности субъектов водопользования». Предлагается в связи с этим повысить статус БВО, дать им реальные полномочия для администрирования принятых решений.

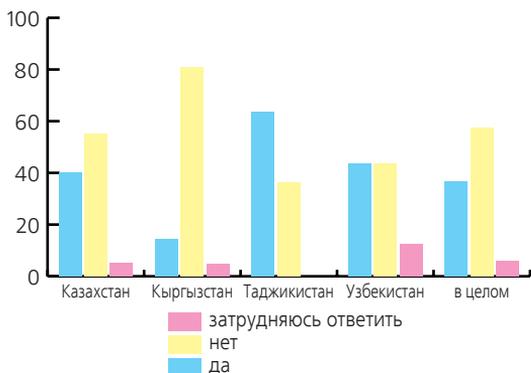
Отрицательные оценки основаны на мнениях, что БВО «работает на отдельные государства», о «несоответствии деятельности БВО задуманным целям их создания – управления водными ресурсами на региональном и национальных уровнях», об «ограниченности функций БВО», «отсутствии ротации в управленческих кадрах». Следует особо отметить, что, в целом, лишь около трети респондентов положительно оценивают работу БВО, хотя среди экспертов Узбекистана положительное мнение о них преобладает, в Казахстане его разделяет половина экспертов, а в Кыргызстане – лишь 10%.

Отношение экспертов к предложению о создании новой региональной структуры, осуществляющей управление водными ресурсами или координацию взаимодействия стран Центральной Азии в этой сфере, иллюстрируется диаграммой 24.

Следует подчеркнуть, что отношение большинства экспертов к данному вопросу, скорее, отрицательное. Шесть из каждых десяти экспертов предпочитают наделять региональные структуры только координирующими функциями, менее четверти – консультативно-рекомендательными функциями, и столько же, напротив, предлагают расширить их полномочия управлением водными ресурсами региона в целом.

Функции управления водными ресурсами в регионе, по мнению половины опрошенных, должны осуществляться национальными органами, в рамках заключенных соглашений. 23.5% считают, что эти функции должны осуществлять

Диаграмма 24
Целесообразно ли создание новой региональной структуры? в %



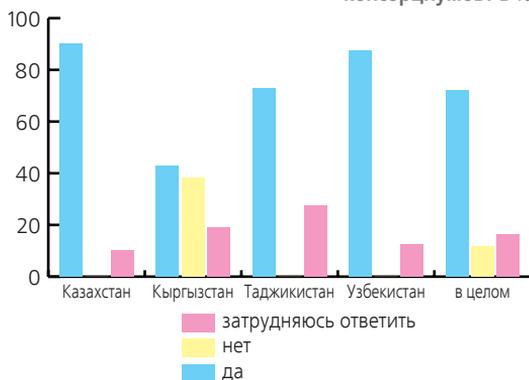
региональные и национальные органы совместно, а еще 16.2 % предлагают наделить этими функциями водные или водно-энергетические консорциумы. В целом, диаграмма иллюстрирует необходимость дальнейших консультаций, направленных на сближение национальных подходов к решению данной проблемы.

Отношение экспертов к предложению о создании водно-энергетических кон-

сорциумов на территории Центральной Азии иллюстрируется диаграммой 25.

Примечательно, что отношение большинства экспертов к данному вопросу скорее положительное. Только у респондентов из Кыргызстана отмечается отсутствие единого мнения к идее создания консорциумов. Следует также отметить, что 18% опрошенных еще не определили свое отношение к консорциумам, скорее всего, из-за недостаточности информации.

Диаграмма 25
Целесообразно ли создание водно-энергетических консорциумов? в %



Сомнения по поводу создания консорциумов связаны, прежде всего, с их потенциальной способностью решать проблемы региона, а не отдельных стран. Высказаны опасения, что «консорциумы будут преследовать свои собственные интересы, а не государственные», а также, что «на региональном уровне их деятельность не принесет ощутимых результатов».

Больше всего надежд на консорциумы связано с тем, что они будут «способствовать улучшению сотрудничества в сфере использования водных ресурсов ЦА» (30.9 % от числа ответов по всей выборке). 8.8 % экспертов рассматривают их как эффективный механизм развития водохозяйственной сферы. Остальные эксперты надеются, что их создание будет способствовать «развитию интеграционных процессов в странах ЦА, решению экономических проблем, реализации выгодных проектов, строительству новых водохозяйственных сооружений», а также «защитит интересы природных объектов ЦА».

Во мнениях экспертов о роли консорциумов четко обозначаются две позиции: первая - что консорциумы должны выполнять управляющую функцию (47.1 % от числа ответов), вторая – финансовую (44.1%). 16.2 % экспертов видят другие функции и 4.4 % - не смогли ответить на этот вопрос.

Эксперты и здесь более склонны считать, что участие независимых водопользователей и общественных организаций в процессах регулирования водных отношений на региональном уровне уместно в перспективе (72.1%). Лишь чуть больше половины из них (57.4%) считают, что это возможно в настоящее время.

Отношение экспертов к проблеме оптимизации структуры управления водными ресурсами на национальном уровне иллюстрируется диаграммой 26.

Следует обратить внимание, что большинство респондентов Казахстана, Кыргызстана и Узбекистана предпочли бы сосредоточить функции управления водными ресурсами на национальном уровне в едином государственном

Диаграмма 26

Мнение экспертов о наиболее эффективных вариантах управления на национальном уровне, в %

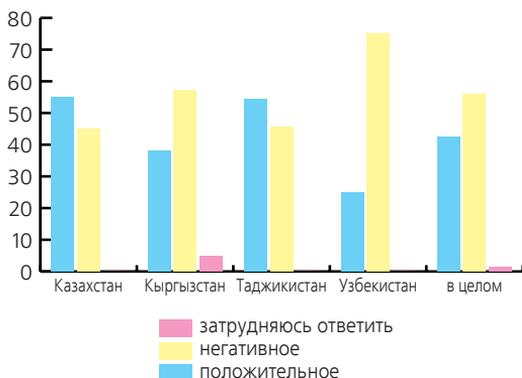


Диаграмма 27

Отношение к приватизации водохозяйственной инфраструктуры в ирригации

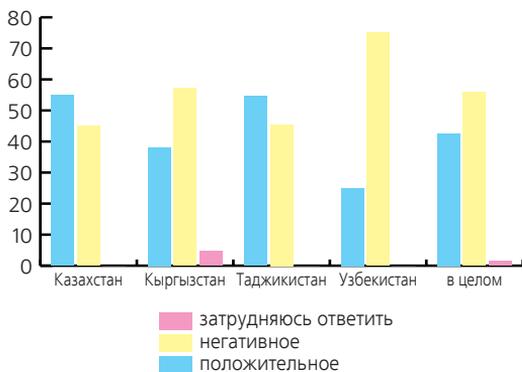
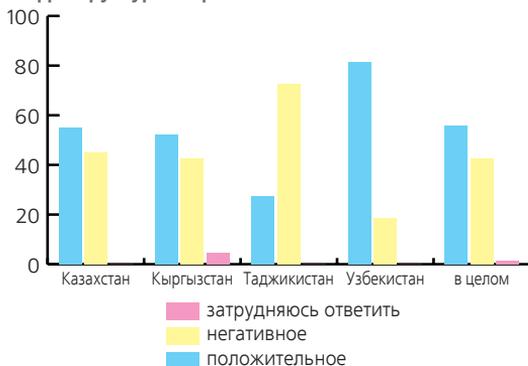


Диаграмма 28

Отношение к приватизации водохозяйственной инфраструктуры в промышленности



органе, в то время как эксперты Таджикистана считают уместным распределить эти функции между всеми заинтересованными министерствами и ведомствами, с учетом участия и ассоциаций водопользователей.

Раз уж речь зашла о независимых водопользователях, то уместным представляется обозначить спектр мнений о том, можно ли доверить им, либо кому-нибудь другому, функции управления объектами приватизированной водохозяйственной инфраструктуры, тем более, природными водными объектами. Попутно всплывает и тема о праве собственности, без успешного разрешения которой нет смысла говорить об оптимизации структуры управления водным фондом...

Отношение экспертов к проблемам приватизации водохозяйственной инфраструктуры в основных водопотребляющих секторах иллюстрируется диаграммами 27-29.

Как следует из диаграмм 27-29, несовпадение экспертных оценок в отношении приватизации водохозяйственной инфраструктуры свидетельствует о том, что рыночные отношения в Центральной Азии находятся на этапе становления и подходы к их реализации на национальном уровне еще окончательно не сформировались. В целом же доминирует положительное отношение к приватизации основных фондов водохозяйственных

систем в промышленном и коммунально-бытовом секторах, но с отрицательным отношением к приватизации ирригационных систем.

Отношение экспертов к проблеме регулирования права собственности на водные ресурсы иллюстрируется диаграммами 30-33.

Обращает на себя внимание то, что из четырех предложенных вариантов ответов на данный вопрос, подавляющее большинство экспертов предпочли бы, чтобы государство Центральной Азии имело право самостоятельно управлять и распоряжаться водными ресурсами на своей территории, но в рамках условий, предусмотренных межгосударственными соглашениями. В то же время весьма примечательны противоречия мнений в отношении совместной собственности стран региона на водные ресурсы. Кыргызстан и Таджикистан категорически не согласны с этим положением, однако его одобряют более половины респондентов из Казахстана и три четверти их коллег из Узбекистана. Это подтверждает гипотезу, высказанную в первой части публикации о том, что тема собственности на воду является одним из первоисточников современных региональных противоречий в водных отношениях. Об этом же свидетельствуют и данные таблиц 10 и 11.

Диаграмма 29

Отношение к приватизации водохозяйственной инфраструктуры в коммунально-бытовом секторе, в %



Диаграмма 30

Может ли государство обладать абсолютным правом распоряжаться водными ресурсами в пределах своей территории?

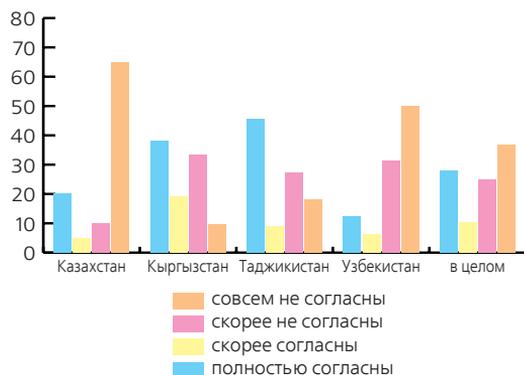


Диаграмма 31

Может ли государство обладать ограниченным правом собственности на водные ресурсы, поскольку должны учитываться интересы других стран? в %

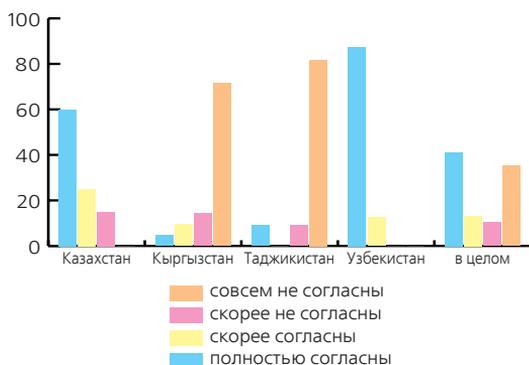


Диаграмма 32

Отношение к идее совместной собственности на водные ресурсы всех заинтересованных стран, в %

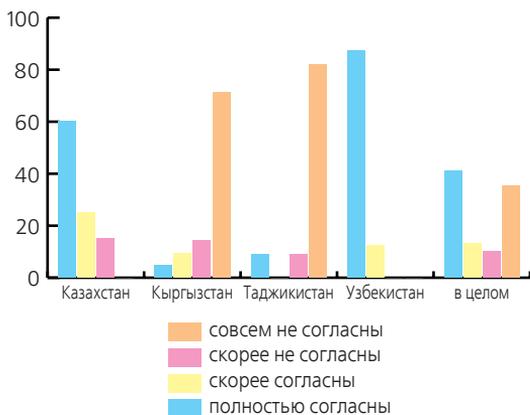
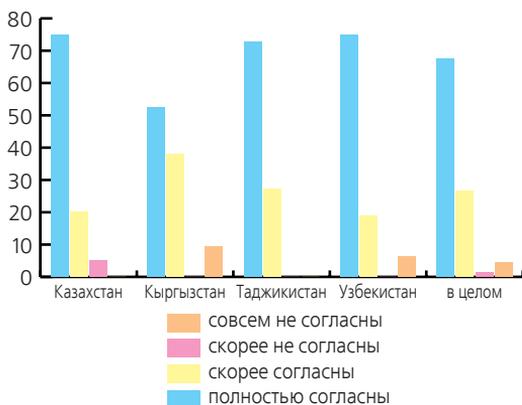


Диаграмма 33

Может ли государство обладать правом собственности и распоряжения водными ресурсами, но в пределах, установленных межгосударственными соглашениями? в %



Отношение экспертов к проблеме регулирования права собственности на природные водные объекты иллюстрируется данными таблицы 10.

Из обобщенных данных таблицы 10 видно, что большинство экспертов, вне зависимости от национальной принадлежности, являются убежденными противниками передачи в собственность природных водных объектов полностью или частично другим государствам или независимым субъектам предпринимательства. Отметим, как корреспондируются мнения экспертов Казахстана и Узбекистана по этому поводу с их же ответами на вопрос о совместной собственности на водные ресурсы всех заинтересованных стран (см. диаграмму 32).

Свойственным показателем является и то, что большинство экспертов допускают возможность сдачи природных водных объектов в концессию, за исключением имеющих стратегическое значение для национальной безопасности государства.

Отношение экспертов к проблеме разгосударствления и передачи в собственность и управление другим государством или независимым субъектом предпринимательства водохозяйственных сооружений иллюстрируется данными таблицы 11.

Таблица 10

Можно ли:	Казахстан		Кыргызстан		Таджикистан		Узбекистан		В целом						
	+	-	+	-	+	-	+	-	+	-					
Передавать право собственности на водные объекты в целом другим государствам	10,0	90,0	0	4,8	95,2	0	18,2	72,7	9,1	0,0	93,8	6,2	7,4	89,7	2,9
Передавать право собственности на водные объекты частично другим государствам	45,0	55,0	0,0	14,3	76,2	9,5	36,4	63,6	0	18,8	62,5	18,8	27,9	64,7	7,4
Передавать право собственности на водные объекты в целом независимым субъектам предпринимательства	5,0	95,0	0,0	28,6	71,4	0	36,4	63,6	0	18,8	68,8	12,5	20,6	76,5	2,9
Передавать право собственности на водные объекты частично независимым субъектам предпринимательства	20,0	80,0	0	47,6	42,9	9,5	63,6	36,4	0	37,5	56,3	6,3	39,7	55,9	4,4
Сдавать водные объекты в концессию	25,0	65,0	10,0	47,6	38,1	14,3	54,5	9,1	36,4	37,5	56,3	6,3	39,7	45,6	14,7
Сдавать водные объекты в концессию, за исключением объектов, имеющих стратегическое значение	60,0	30,0	10,0	76,2	14,3	9,5	81,8	18,2	0	50,0	43,8	6,3	66,2	23,5	10,3

Где:

«+» - да

«-» - нет

«=» - затрудняюсь ответить

Таблица 11

Можно ли:	Казахстан		Кыргызстан		Таджикистан		Узбекистан		В целом						
	+	-	+	-	+	-	+	-	+	-					
Передавать в собственность и управление водохозяйственными сооружениями в целом другим государствам	10,0	90,0	0	4,8	95,2	0	27,3	63,6	9,1	0	93,8	6,3	8,8	86,8	4,4
Передавать в собственность и управление водохозяйственными сооружениями частично другим государствам	45,0	55,0	0	28,6	71,4	0	45,5	45,5	9,1	18,8	62,5	18,8	41,2	55,9	2,9
Передавать в собственность и управление водохозяйственные сооружения в целом независимым субъектам предпринимательства	30,0	70,0	0	23,8	71,4	4,8	45,5	54,5	0	18,8	68,8	12,5	25,0	67,6	7,4
Передавать в собственность и управление водохозяйственные сооружения частично независимым субъектам предпринимательства	45,0	50,0	5,0				63,6	36,4	0	37,5	56,3	6,3	48,5	47,1	4,4
Сдавать водохозяйственные сооружения в аренду	70,0	25,0	5,0	52,4	38,1	9,5	72,7	18,2	9,1	37,5	56,3	6,3	55,9	35,3	8,8
Сдавать водохозяйственные сооружения в аренду, за исключением имеющих стратегическое значение	90,0	5,0	5,0	81,0	14,3	4,8	90,9	9,1	0	50,0	43,8	6,3	77,9	14,7	7,4

Где:
 «+» - да
 «-» - нет
 «=» - затрудняюсь ответить

Большинство экспертов весьма осторожно, скорее негативно расценивают возможность даже частичной передачи сооружений водохозяйственной инфраструктуры в собственность и управление другим государствам и независимым хозяйствующим субъектам.

Наряду с этим, более чем две трети респондентов допускают возможность сдачи водохозяйственных сооружений в аренду независимым субъектам предпринимательства, за исключением объектов инфраструктуры, имеющих стратегическое значение для национальной безопасности.

Оценка роли международных организаций

Отваживаясь высказать в первой части этой публикации субъективный взгляд по поводу вклада международных структур в разрешение региональных водных проблем, тем более, сопоставляя его с безапелляционными суждениями доморощенных «аналитиков», мы заведомо не предполагали, что аналогичных взглядов могут придерживаться и авторитетные специалисты-респонденты. Однако две следующие диаграммы и, в особенности, комментарии экспертов к своим ответам, наводят на определенные размышления...

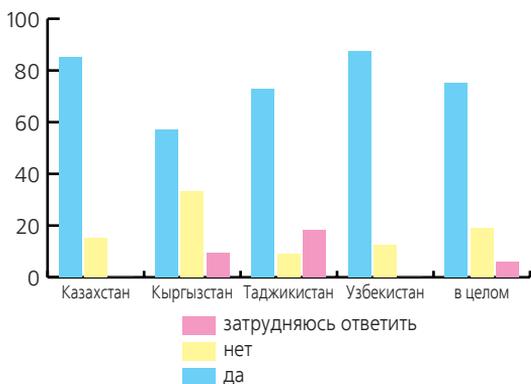
Отношение экспертов к вопросу о полезности участия международных организаций в разрешении региональных водных проблем иллюстрируется диаграммой 34.

Из этой диаграммы следует, что большинство экспертов положительно оценивают роль международных организаций в развитии регионального сотрудничества по водным проблемам. Любопытным представляется, тем не менее, негативное отношение около трети экспертов Кыргызстана к этому вопросу, а также то, что 20% экспертов Таджикистана затруднились дать ему оценку.

При обосновании своих оценок, более 30 % от общего числа экспертов высказали мнение, что опыт международных организаций положительно сказывается на развитии регионального сотрудничества, а 20.7% респондентов убеждены, что без финансовой, технической и методической поддержки со стороны международных организаций регион не в состоянии решить насущные



Диаграмма 35
Мнение экспертов о целесообразности создания спецкомиссии под эгидой МО для разрешения водных проблем в регионе, в %



проблемы. 7.3 % респондентов считают, что международные организации должны ограничить свою роль только оказанием технической и финансовой помощи, а 2.5 % ответов содержат мнение, что в регионе достаточно и своих специалистов, поэтому привлечение зарубежных экспертов излишне. В противовес этому, в 2.5 % ответов отмечается нехватка опытных национальных кадров – экологов, юристов, специалистов по управлению (менеджеров) в регионе и этим подчерки-

вается положительная роль зарубежных консультантов в распространении полезной информации о прогрессивных технологиях управления и использования водных ресурсов. В то же время, высказываются точки зрения, что действующие в регионе международные организации не владеют полной информацией, а потому их действия не всегда адекватны реальному развитию водных отношений в регионе. У отдельных экспертов вызывает недовольство давление, якобы оказываемое некоторыми международными организациями на страны региона, чем обосновывается пожелание о придании этим организациям исключительно консультационно-рекомендательных функций.

Отношение экспертов к вопросу о целесообразности создания специальных комиссий под эгидой международных организаций для разрешения водных проблем в регионе иллюстрируется диаграммой 35.

Как следует из диаграммы, примерно три четверти респондентов придерживаются положительного мнения по этому вопросу, но 30% экспертов Кыргызстана обозначили свое отрицательное отношение. Не вполне понятны причины, почему данные диаграммы 35 не корреспондируются с обобщенными мнениями экспертов, представленными в диаграмме 24.

В ответ на заключительную просьбу обозначить иные актуальные водные проблемы Центральной Азии, не указанные в перечне вопросов анкеты, эксперты предложили обратить внимание на:

- Отсутствие эффективных механизмов реализации условий межгосударственных соглашений;
- Необходимость совместной выработки Водной Стратегии Центральной Азии;

- Необходимость разработки новых, более эффективных соглашений об использовании трансграничных водных объектов;
- Необходимость сосредоточения интеллектуальных сил региона для совместного формирования региональной водной политики;
- Необходимость активизации деятельности по совместному освоению потенциала гидроэнергетических ресурсов;
- Усиление роли общественности и неправительственных организаций в решении водных проблем, формировании и реализации региональной водной политики;
- Необходимость принятия комплекса адаптационных мер в связи с глобальными процессами изменения климата;
- Необходимость активизации действий по разработке и внедрению водосберегающих технологий, привлечению населения к решению этих вопросов;
- Необходимость модернизации и развития сети мониторинга водных ресурсов;
- Необходимость совместного решения водно-экономических проблем, в том числе повторяющих содержание вопросов анкеты (о тарифах, товарных свойствах воды, рыночного стимулирования развития водохозяйственной деятельности и т.п.).

Всего в ответах экспертов содержится 107 предложений, которые, кроме указанных выше, акцентируют внимание на строительстве новых водохозяйственных сооружений и коммуникаций, низком качестве воды, экологических и др. проблемах, так или иначе отраженных в анкете.

Следует выделить также частные мнения о том, что основным барьером для успешного разрешения региональных водных проблем является наличие узковедомственных интересов в структурах, где формируется и реализуется водная политика (наименование структур при этом, к сожалению, не уточняется).

В целом, результаты социологического опроса выявили искреннюю озабоченность представителей государств Центральной Азии современным состоянием водных отношений в регионе. Это свидетельствует о необходимости активизации усилий национальных органов власти, международных организаций и общественности, направленных на регулирование наиболее актуальных водных проблем, обозначенных в ответах респондентов. Вместе с тем, опрос выявил и значительное расхождение рекомендуемых подходов к решению этих проблем. При этом достаточно четко прослеживается стремление подавляющего большинства респондентов отстаивать национальные интересы своих государств, впрочем, не отрицая и необходимость развития региональных интеграционных процессов. Хотя в отдельных ответах периодически прослеживается недовольство некоторыми конкретными действиями соседних стран в сфере водных отношений, тем не менее, ни один из экспертов не отрицает необходимость развития взаимовыгодного сотрудничества народов Центральной Азии. Пожалуй, это обстоятельство следует считать наиболее важным итогом проведенного опроса.

Заключение

«Если верно, что человечество учится на своих ошибках, нас ожидает блестящее будущее»

Л. Питер

Если содержание первых глав этой книги допустимо оценивать как очередную реплику в многолетней дискуссии вокруг водных проблем региона, то материалы социологического опроса могли бы послужить ее неким промежуточным итогом. Прежде всего, потому, что они предлагают направления в решении обозначенных проблем. Обратимся вновь к наиболее приоритетным из этих направлений, сообщая сформулированных экспертами.

По совокупности мнений, они базируются как на объективных причинах, в частности, слабом экономическом потенциале стран региона, так и субъективных, к которым, в основном, причисляются недостаточное внимание к развитию интеграционных процессов и усилению координации действий между государствами.

В связи с этим предлагается в первоочередном порядке модернизировать правовую базу водных отношений на национальном и региональном уровне и сосредоточить усилия на выработке решений по комплексу экономических вопросов - привлечению инвестиций, последовательному развитию рыночных механизмов водохозяйственной деятельности, планированию и осуществлению совместных деловых проектов.

Однозначно поместив во главу угла правовые и экономические вопросы, эксперты тем самым установили прямую зависимость от них решение и прочих актуальных водных проблем, в том числе:

- технических, связанных с преодолением деградации водохозяйственной инфраструктуры и ее дальнейшим развитием;
- институциональных, обусловленных очевидным несовершенством национальных региональных структур управления водными ресурсами и водохозяйственными системами;
- экологических, прямо или косвенно связанных с неупорядоченным водопользованием, недостаточностью мер охраны или предупреждения вредного воздействия вод;
- обеспечения гарантированного доступа и нормативного качества воды для социальных и производственных нужд;
- оптимизации механизмов межгосударственного вододелиения;
- экономного использования водных ресурсов;

- модернизации систем мониторинга состояния и использования водных ресурсов;
- модернизации информационных систем и технологий и реорганизации на их основе процедур информационного обмена между государствами, оперативного оповещения и согласования решений.

Обозначив, таким образом, магистральные трассы регионального сотрудничества по водным проблемам, одновременно респонденты под-сказали и множество тактических приемов их преодоления. Так представляются вполне оправданными рекомендации об участии общественных организаций в управлении водным фондом, о необходимости усиления кадрового потенциала либо рыночного стимулирования деловой активности. Будет нелишним отметить, что уже при формулировке подобных тактических подходов появились некоторые разногласия: кто-то предпочитает делать ставку на ужесточение мер административно-правового регулирования водных отношений, а их оппоненты, напротив, ратуют за демократизацию процессов управления.

Однако несравненно более значительными представляются не разногласия между отдельными группами респондентов, а объективные противоречия между странами региона. Итоги опроса позволили выявить перечень наиболее спорных вопросов.

Несомненно, главный из них - кому можно доверить рычаги управления трансграничных источников? Отсюда разногласия мнений по поводу совместной собственности на водные ресурсы, в отношении функций и полномочий действующих либо альтернативных региональных структур, не говоря уже о перспективах консорциумов или разгосударствления тех или иных звеньев водохозяйственной инфраструктуры.

Не менее волнующая всех тема, где пока не просматривается консенсус – это проблема межгосударственного вододелия. Вряд ли может обнаддеживать сходство мнений о целесообразности сохранения механизмов квотирования, поскольку налицо явные опасения каждой страны региона, что в будущем сами квоты могут быть пересмотрены в ущерб их национальным интересам. Эти опасения особенно наглядно подтверждаются теми данными, где показан разброс подходов к сохранению исторически сложившихся условий вододелия, к особым льготам для стран зоны формирования водного стока, а в особенности – к наделению Арала статусом самостоятельного водопользователя.

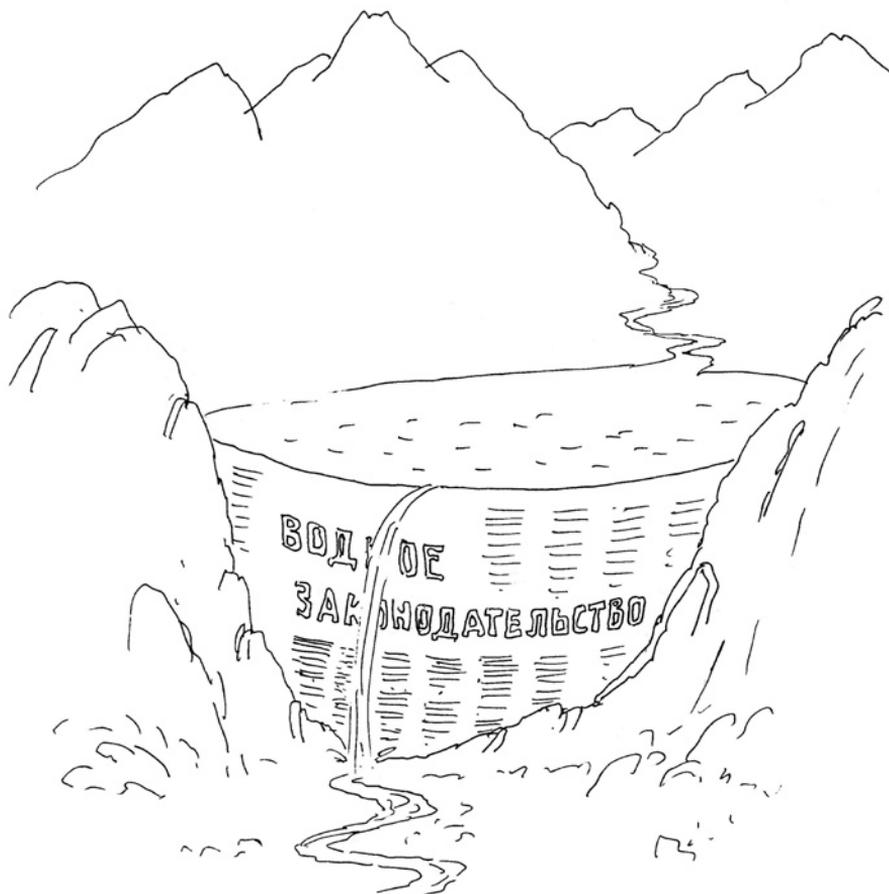
По всей вероятности, вынужденным разделением стран Центральной Азии на поставщиков и потребителей воды можно объяснить бескомпромиссную реакцию по широкому спектру экономических вопросов, начиная с принципиальных, то есть о платности воды и водохозяйственных услуг, и вплоть до процедур, касающихся компенсационных механизмов, учета упущенной выгоды или конкретной тарифной политики.

Наконец еще одним дестабилизирующим фактором по результатам опроса можно признать реализацию и даже планирование в одностороннем порядке крупномасштабных водохозяйственных проектов, способных существенно повлиять на сложившиеся условия водопользования или экономическую обстановку региона в целом.

Древние мудрецы утверждали, что разумная постановка задачи – это залог ее успешного решения. В таком случае команда экспертов свою роль выполнила, но кто будет доводить дело до логического конца? А может быть, это уже и не столь важно, лишь бы, наконец, были сделаны первые твердые шаги навстречу друг другу.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Анкета социологического опроса



Общие вопросы

1. Сфера Вашей занятости:

- Парламент
- Органы исполнительной власти
- Политические партии и общественные движения
- Местные органы управления

- Научно-исследовательские и образовательные учреждения
- Международные организации и фонды
- НПО
- СМИ
- Другое

2. К специалистам в какой области знания Вы себя относите?

- Водопользование и водопользование
- Охрана окружающей среды
- Политология
- Экономика
- Право
- Международные отношения
- Другое

3. Ваша профессиональная деятельность связана....

- В большей степени с теоретическими разработками
- В большей степени с прикладными разработками
- В равной степени и с теоретическими и практическими разработками
- С общественной деятельностью
- Другое

4. Укажите, пожалуйста, сферы Ваших основных научных, исследовательских, производственных интересов

5. На Ваш взгляд, какие проблемы наиболее актуальны для ЦАР в настоящее время?

Регулирование водных отношений

6. Назовите, пожалуйста, три проблемы, наиболее актуальные, на Ваш взгляд, в сфере регулирования водных отношений в настоящее время:

- На уровне Центральноазиатского региона
- В Вашей стране

7. Как Вы оцениваете деятельность МФСА?

8. Прокомментируйте, пожалуйста, Вашу оценку

9. Как Вы оцениваете деятельность МКВК?

10. Прокомментируйте, пожалуйста, Вашу оценку

11. Как Вы оцениваете деятельность Бассейновых водохозяйственных объединений (БВО)?

12. Прокомментируйте, пожалуйста, Вашу оценку

13. Целесообразно ли, на Ваш взгляд, создание новой региональной структуры?

14. На Ваш взгляд, в чем должна заключаться основная функция региональных организаций?

- Управляющая
- Координирующая
- Контрольно-инспекционная
- Консультативная
- Планирующая
- Другая (какая?)

15. Как Вы думаете, управление водными ресурсами в регионе должно осуществляться преимущественно:

- Национальными органами, но в рамках заключенных соглашений
- Региональными органами БВО или двусторонними комиссиями
- Региональными и национальными органами
- Консорциумами
- Другое

16. Ваше отношение к предложению о создании водно-энергетических консорциумов

17. Прокомментируйте, пожалуйста, Вашу оценку

18. Роль консорциумов должна быть преимущественно:

- Управляющая
- Финансовая
- Другая

19. Необходимо ли, на Ваш взгляд, участие независимых водопользователей и общественных организаций в процессах регулирования водных отношений на региональном уровне в настоящее время?

20. Необходимо ли, на Ваш взгляд, участие независимых водопользователей и общественных организаций в процессах регулирования водных отношений на региональном уровне в перспективе?

Регулирование водных отношений на национальном уровне

21. Какие варианты управления водными ресурсами были бы эффективными в Вашей стране?

- Единый орган управления водными ресурсами
- Функции распределяются между всеми заинтересованными министерствами и ведомствами
- Функции распределяются между всеми заинтересованными министерствами и ведомствами с учетом участия ассоциаций водопользования
- Другое
- Затрудняюсь ответить

22. Ваше отношение к разгосударствлению/приватизации водохозяйственной инфраструктуры в:

- Промышленности
- Коммунально-бытовом секторе
- Ирригации

23. Какие меры, на Ваш взгляд, являются наиболее эффективными для стимулирования водосбережения:

- Ужесточение ответственности водопользователей
- Государственное тарифное регулирование водопользования
- Внедрение рыночных механизмов стимулирования водосбережения
- Другое
- Затрудняюсь ответить

Право собственности на водные ресурсы

24. По поводу права собственности на водные ресурсы существуют различные мнения. С каким из них Вы абсолютно согласны, скорее согласны, скорее не согласны, абсолютно не согласны?

- Страна должна обладать абсолютным правом распоряжаться водными ресурсами в пределах своей территории
- Страна должна обладать ограниченным правом собственности, т.к. должны учитываться интересы других государств
- Водные ресурсы должны являться совместной собственностью заинтересованных стран, поскольку формируются под воздействием глобальных процессов
- Страна может обладать правом собственности и распоряжаться водными ресурсами в пределах, установленных межгосударственными соглашениями

25. Как Вы думаете, можно ли:

- Передавать право собственности на водные объекты в целом другим государствам
- Передавать право собственности на водные объекты частично другим государствам
- Передавать право собственности на водные объекты в целом независимым субъектам предпринимательства
- Передавать право собственности на водные объекты частично независимым субъектам предпринимательства
- Сдавать водные объекты в концессию
- Сдавать водные объекты в концессию, за исключением объектов, имеющих стратегическое значение

26. Как Вы думаете, можно ли:

- Передавать в собственность и управление водохозяйственные сооружения в целом другим государствам
- Передавать в собственность и управление водохозяйственные сооружения частично другим государствам
- Передавать в собственность и управление водохозяйственные сооружения в целом независимым субъектам предпринимательства
- Передавать в собственность и управление водохозяйственные сооружения частично независимым субъектам предпринимательства
- Сдавать водохозяйственные сооружения в аренду
- Сдавать водохозяйственные сооружения в аренду, за исключением имеющих стратегическое значение

Межгосударственное вододеление

27. Должен ли, на Ваш взгляд, при межгосударственном вододелении учитываться прецедентный фактор, т.е. «исторически сложившиеся условия»?

28. Может ли, по Вашему мнению, государство устанавливать объемы национального водопотребления без учета интересов соседних государств? Прокомментируйте, пожалуйста, Вашу точку зрения

29. Как Вы думаете, могут/должны ли государства, на чьей территории формируются водные ресурсы, иметь определенные преимущества при нормировании условий вододеления?

30. Ваше мнение о существующем квотировании межгосударственного водопотребления:

- Существующий механизм квотирования и действующие квоты адекватны современным условиям
- Необходимо сохранить существующий механизм, но пересмотреть квоты
- Необходимо пересмотреть существующий механизм квотирования
- Другое

31. Должны ли пересматриваться квоты в случае возрастания потребностей в воде в Афганистане?

32. Согласны ли Вы с мнением о выделении Аральского моря в качестве самостоятельного водопользователя?

33. Необходимо ли учитывать при планировании вододеления?

- Меры водосбережения
- Качество вод

Правовая база

34. Считаете ли Вы существующую правовую базу в сфере регулирования региональных водных отношений адекватной современным условиям?

35. Что, на Ваш взгляд, необходимо сделать еще?

- Присоединиться к действующим международным конвенциям
- Разработать Региональную конвенцию
- Конкретизировать действующие соглашения
- Разработать новые соглашения
- Другое
- Затрудняюсь ответить

36. Укажите наиболее полезные и действенные Соглашения (законы, Декларации), принятые в водном секторе на региональном уровне за постсоветский период.

37. Прокомментируйте, пожалуйста, Вашу точку зрения

Водно-экономические отношения

38. Согласны ли Вы с нижеследующими утверждениями?

39. На межгосударственном уровне:

- Плата за водные ресурсы обоснована
- Плата за предоставляемые услуги по подаче воды не обоснована
- Компенсация за упущенную выгоду обоснована
- Компенсация ущерба не обоснована

40. На национальном уровне:

- Плата за водные ресурсы обоснована
- Необходимы дифференцированные тарифы на воду
- Уровень тарифов на воду должен обеспечивать рентабельность услуг по поставке
- Уровень тарифов на воду должен учитывать платежеспособность потребителей
- Нужны льготы и дотации, стимулирующие развитие водопотребляющих отраслей экономики

Региональные проекты

41. Как Вы относитесь к идее переброски сибирских рек в Центральную Азию?

42. Обоснуйте, пожалуйста, Вашу позицию

43. Как Вы относитесь к идее сооружения «Золотого озера» в Туркменистане?

44. Обоснуйте, пожалуйста, Вашу позицию

45. Будет ли способствовать развитию региона завершение строительства Рогунской ГЭС?

46. Будет ли способствовать развитию региона завершение строительства Камбаратинских ГЭС?

47. Будет ли способствовать развитию региона строительство новых водохранилищ в Узбекистане?

48. Какие другие крупные водохозяйственные проекты, по Вашему мнению, могут иметь региональное значение?

Экология

49. Назовите, пожалуйста, три проблемы, наиболее актуальные, на Ваш взгляд, в сфере охраны окружающей среды в настоящее время:

- На уровне Центральноазиатского региона
- В Вашей стране

50. Расставьте, пожалуйста, по ранжиру следующие экологические проблемы, по степени их значимости для региона:

- деградация Аральского моря и Приаралья
- деградация водных экосистем
- загрязнение вод
- деградация ледников
- деградация и вторичное засоление земель
- сокращение запасов и ухудшение качества подземных вод
- опасность прорыва высокогорных озер
- опасность прорыва хвостохранилищ

51. На Ваш взгляд, необходимо ли расширение участия экологов в работе межгосударственных водохозяйственных структур?

52. Региональное сотрудничество с участием международных организаций (МО)

53. Считаете ли Вы полезным участие международных организаций?

54. Объясните, пожалуйста, Ваш ответ

55. Целесообразно ли, на Ваш взгляд, создание специальной комиссии под эгидой МО для разрешения водных проблем в регионе?

56. На какие водные проблемы в регионе Вы хотели бы обратить внимание еще?